



**Roskilde  
University**

## **Værdiforandring i velfærdsstaten**

det sociale udviklingsprogram (SUM) i weberiansk belysning

Hulgård, Lars

*Publication date:*  
1995

*Citation for published version (APA):*

Hulgård, L. (1995). *Værdiforandring i velfærdsstaten: det sociale udviklingsprogram (SUM) i weberiansk belysning*. Roskilde Universitet. FS & P Ph.D. afhandlinger Nr. 1

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact [rucforsk@kb.dk](mailto:rucforsk@kb.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**Lars Hulgård:**

**Værdiforandring i  
Velfærdsstaten**

--Det Sociale Udviklingsprogram (SUM)  
i Weberiansk Belysning

**FS&P PH.D. Afhandlinger nr. 1/1995**

**ISSN nr. 0909-9174**

## Forord

I forbindelse med forsøgs- og udviklingsstrategien indenfor det socialpolitiske område er der opstået et righoldigt symbolsprog. Sproget er rigt på begreber som ildsjæl, forsøgsmager, tovholder, udviklingskonsulent, forsøgsideologi, forsøgsmark fremvokset fra neden, folkelig egenstyring, forsøgskultur og forsøgslæring. Begreberne afspejler det enkelte menneskes og lokalsamfundets stigende betydning i de samfundsmæssige moderniseringsprocesser.

Projektet handler i høj grad om det enkelte menneskes villighed til at engagere sig for fællesskabet. Og fællesskabet leves i lokalsamfundet; men hvad får mennesker til at gøre noget for lokalsamfundet, og for hvilket udbytte? Noget af det som har pirret min nysgerrighed til at gennemføre projektet er spørgsmålet om, hvad der får mennesker til at være aktive i og for fællesskabet, når tilskyndelsen hverken er penge eller magt.

Den uhyre symbolmættede retorik i forbindelse med forsøgsstrategien nødvendiggør et kulturanalytisk perspektiv. Det Sociale Udviklingsprogram (SUM) er med sine 350 millioner over en treårig periode strategiens største samlede tiltag: Har der i SUM-programmets tale om ildsjæle, forsøgsmagere, forsøgsmark etc. krystalliseret sig en ny bærende idé for den velfærdsstatslige udvikling? Er denne italesættelse en rent ideologisk 'overbygning' til et samfund, som bevæger sig et helt andet sted hen - eller er den en pejling af retningen for en ny velfærdsstatslig konsensus?

Udarbejdelsen af projektet er sket med økonomisk og menneskelig støtte fra en række personer og miljøer, som jeg hermed ønsker at takke. Min vejleder docent Thomas P. Boje, RUC, har med 'tæt' vejledning, kritik og kommentarer bidraget til forbedring af det faglige indhold.

Professor Tore Jacob Hegland, AUC har med sin store indsigt i emnet og som initiativtager til Forskningsenheden Differentieret Social Integration fungeret som langt mere end ekstern vejleder. Det sidste halvandet års samarbejde i forskningsenheden har forhåbentlig sat sit præg på afhandlingen, jeg er i hvert fald kollegerne dér en stor tak skyldig.

Ligeledes har professor Peter Bogason, RUC, og kollegerne i Center for Lokal Institutionel Forskning bidraget med faglig kritik og opmuntring, jeg ikke kunne have undværet.

Det halve års ophold ved Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung under ledelse af Peter Flora gav mig mulighed for den nødvendige teoretiske fordybelse. Og for at etablere kontakt til stærke tyske sociologer som M. Rainer Lepsius og Wolfgang Schluchter, begge Heidelberg.

Yderligere tak for faglig støtte skal lyde til Kurt Aagaard Nielsen, Københavns Universitet.

Sluttelig en tak til Bente og Mathias fordi de rev et halvt år ud af kalenderen for at tilbringe et langt forår ved Rhinens bred i Mannheim.



<b>1</b>	<b>Indledning og problemstilling: SUM-programmet som moderniseringsproblematik</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Analysestrategi</b>	<b>20</b>
2.1	Evalueringsforskning i opbrud: farvel til rationalismen?	21
2.2	Et tværvidenskabeligt syn på rationaliseringsproblematikken	29
2.3	Habermas' åbning af Weber: et svar på rationaliseringens jernbur?	39
2.4	Webers kulturanalyse: et svar på værdiproblematikken?	43
2.5	Operationalisering af Webers kulturanalyse	49
2.6	SUM-programmet som værdiproblematik	55
<b>3</b>	<b>SUM-programmet - en kommenteret historik</b>	<b>64</b>
3.1	Datamaterialet	65
3.2	Forhistorie og baggrund	69
3.2.1	Moderniseringsprogrammet	74
3.2.2	Forsøgsstrategi og folkelig fornyelse	79
3.2.3	Reaktion på 70'ernes socialreform og velfærdsstatens krise	87
<b>4</b>	<b>Programmets organisation</b>	<b>96</b>
4.1	Udviklingsrådet og Bevillingsudvalget	98
4.2	Bevillingsudvalgets betydning	101
4.2.1	Vedtagelsen af evalueringsprogrammet og Formidlingsenhederne	101
4.2.2	Samlet optræden og netværksdannelse	104
4.3	'Glidninger'	108
4.4	Top-down approachen kan ikke forklare organiseringen af SUM-programmet	113
<b>5</b>	<b>Lokale håndteringer af sociale problemer</b>	<b>119</b>
5.1	Husmandsstedet, Sdr. Nørå, Fyn	121
5.1.1	Aktiviteter	122
5.1.2	Åbenhed som social relation	124
5.1.3	Husmandsstedet marts 1994	125
5.1.4	Socialt eller kulturelt?	126
5.1.5	Støtten fra SUM	128
5.2	Sidegadeprojektet, Vesterbro, København	129
5.2.1	Deltagere og aktiviteter	131
5.2.2	SUM's betydning	133
5.2.3	Marts 1994: en samtale med Johs. Berthelsen	136
5.2.4	Relationer til de lokale myndigheder	139
5.2.5	Projektets udvikling og de oprindelige intentioner	143
5.3	Der er brug for alle-projektet, Frederikshavn	148
5.3.1	Forandringer på forvaltningsniveau under projektperioden	150
5.3.2	Der er brug for alle, marts 1994	153
5.3.3	Hvordan gik det med de socialpolitiske visioner lanceret af socialchefen?	155
5.4	Opsamling og perspektivering af de tre projekter	158
5.4.1	SUM's betydning	159
5.4.1	Husmandsstedet og Sidegaden: Funktionalisere, Fortolke, Fra neden	164
5.4.2	Perspektiver for lokal varetagelse af socialpolitikken	167
5.4.3	Reputationsbehov og individuel tilskrivning	170
5.4.4	Konfliktinstitutionalisering	173

<b>6</b>	<b>Kulturanalysens fire trin anvendt på SUM</b>	<b>176</b>
6.1	Civilsamfundet som støtte til kulturanalysen	178
6.2	1. trin: ideen om den folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelse	186
6.3	2. trin: kognitiv isolering af ideen	188
6.4	3. trin: direkte og indirekte følger	196
<b>7</b>	<b>4. trin: SUM-programmet som sporskifter?</b>	<b>200</b>
7.1	Kolonisering eller folkelig fornyelse?	202
<b>Bilag</b>		<b>208</b>
	1) Kolofon og leder, SUMma summarum nr. 1	
	2) Habermas og tre-delingerne	
	3) Interviewpersoner	
	4) Udviklingsrådet, kommissorium og medlemsfortegnelse	
	5) Bevillingsudvalget, kommissorium og medlemsfortegnelse	
<b>Litteratur</b>		<b>220</b>

## Indledning og problemstilling: SUM-programmet som moderniseringsproblematik

I juni 1990 mødtes 100 socialpolitiske aktører til et to dages seminar i Horsens med temaet: "*Planlægning af kursen for resten af SUM-programmet*". Det Sociale Udviklingsprogram (SUM) havde da været i gang godt halvandet år, og der resterede et tilsvarende tidsrum. Deltagerne var et bredt udsnit af de væsentligste socialpolitiske beslutningstagere: socialministeren, medlemmer af Folketingets Socialudvalg, primær- og amtskommunale politikere, SUM-programmets Udviklingsråd, Bevillingsudvalget, forskere og højtstående embedsmænd. Ikke blot temaet, men også formen det blev diskuteret under, var interessant. De socialpolitiske beslutningstagere mødtes under rammerne af et fremtidsværksted med kritikfase, idéfase og realiseringsfase. Fremtidsværkstedet er af sin grundlægger Robert Jungk tænkt som et opgør med den traditionelle form for kommunikation, som findes på møder, høringer og konferencer, hvor enkelte deltagere holder (lange) monologer og flertallet er hensat til at spille den passive lytters rolle. Fremtidsværkstedet er til gengæld tilrettelagt således, at deltagerne bindes til kreativ og social kommunikation med bandlysning af monologer (Jungk 1984).

Under opsamlingen af værkstedsarbejdet, og efter granskning af værkstedsprotokollerne som kontinuerligt blev overført til EDB, så hver deltager kunne få en udskrift med sig hjem, fokuserede formidlingskonsulent Margrethe Kählert på tre gennemgående temaer i de mange parallelt kørende værksteder: Første tema var *selvforvaltningssamfundet som velfærdsstatens udviklingsperspektiv*. De krav der må stilles for at forankre selvforvaltningssamfundet på en fornuftig måde var i følge værkstedsdeltagerne, at både det offentlige og erhvervslivet støtter selvforvaltningskulturen. Disse bærende institutioner skal acceptere, at projekt- og selvforvaltningskultur organiserer sig på andre måder og taler et andet sprog. Der skal stilles centrale puljemidler til rådighed for støtte af tunge områder. Selvforvaltningskultur skal forstås som rådighed over eget liv. Andet tema var *Formidling*. Det skal sikres, at projekterfaringerne løftes ind i forvaltningerne og i 'folks' såvel som beslutningstagernes

bevidsthed. Tredje tema var *Uddannelse*. Uddannelse af brugere, så de kan lære både at tage ansvar for og tolerere de ressourcetsvage. Og uddannelse af brugere og professionelle i fællesskab, så de kan lære at samarbejde om opgaverne. Kählerts opsamling affødte blandt andet et indlæg af Erik Sigsgaard, hvor han opfordrede til et opgør med bruger (=de andre) filosofien. Hans tema var 'vi' og 'brugerne': det er altid 'os', som skal give 'dem' (brugerne) noget. Og Uffe Juul Jensen formulerede i sit indlæg, at brugerbegrebet er udtryk for en markedsideologi, mens det gruppernes værkstedsprotokoller vidnede om var en fælles intuition om "*noget andet - et andet samfunds- og menneskesyn*".

Deltagerne var i vidt omfang de samme to et halvt år senere i november 1992, da man på Udviklingsrådets afsluttende konference på kunstmuseet Louisiana skulle høre om "*Hvordan skal erfaringerne fra SUM-programmet bruges i fremtiden?*". Men formen var en anden. På den afsluttende konference hørte vi om "private organisationers erfaringer med SUM", vi hørte om "evalueringsresultater fra SUM-programmet", og der var "paneldebat om SUM-erfaringer og udviklingsstrategier i det fremtidige sociale arbejde". På seminaret i 1990 arbejdede vi med kursen for resten af programmet.

Selve forskellen i form mellem seminaret i 1990 og konferencen i 1992 giver en fornemmelse af SUM-programmets status i den velfærdsstatslige modernisering. Når man i 1990 valgte en alternativ eksperimenterende form som fremtidsværkstedet til at fastlægge kursen for den resterende tid, tyder det på, at der også blandt de centrale beslutningstagere er vilje til at bidrage til social fornyelse fra neden. Det peger værkstedsprotokollernes krav til selvforvaltningskulturen på: ikke blot det offentlige men også erhvervslivet må støtte selvforvaltningen for, at denne skal kunne virkeliggøres på en socialt ansvarlig måde. Og værkstedsdeltagernes opfattelse var - såfremt protokollerne står til troende - at selvforvaltning betyder rådighed over eget liv. En opfattelse som i øvrigt går igen i SUM-programmets målsætning om at "*skabe bedre muligheder for menneskers udfoldelse og deltagelse i de beslutningsprocesser, som vedrører deres dagligdag*". Alt i alt pegede diskussionen i 1990 på, at den sociale integration fremover skal foregå under hensyn til bred samfundsmæssig solidaritet og have konsekvenser for alle befolkningsgrupper. En konsekvens af dette må være afvisning af, at den sociale integration af mere eller mindre udstødte grupper foregår på lavere niveauer (som fx tvedeling af bistandssystemet med én sats for flygtninge og indvandrere og én for

danske borgere) og i polariserede afgrænsede rum (som fx ét arbejdsmarked for de udstødte og ét for de integrerede). Juul Jensens sammenfatning af, at gruppernes værkstedsprotokoller vidnede om et andet samfunds- og menneskesyn end, det der ligger bag brugerbegrebet og markedsideologien underbygger denne tolkning.

Den afsluttende konference var til gengæld mere pæn og traditionel i sin form. Naturligvis var der kritiske indlæg. Egon Clausen fra Danmarks Radio var bestilt til at orientere sig i samtlige 27 rapporter fra evalueringen, og vi hørte ham tale om mange projektmageres møde med "kommunefar", SUM-landets lunefulde stammegud, der skal agtes og æres, hvis projekterne vil have succes. Men konferencens form var underlagt det klassiske auditoriums appel til énvejskommunikation, og selve henlæggelsen af konferencen til Louisiana var måske et signal om ikke at tage SUM-programmet *for* alvorligt.

På den afsluttende konference i 1992 var der sket mange ting. Først og fremmest var SUM-programmet udløbet, projekterne var enten afsluttede eller fortsat under nye finansieringsformer, og der var udkommet 27 omfattende evalueringsrapporter. Men også i mere institutionelle sammenhænge var der sket ændringer: Socialstyrelsen - hvor det vigtige SUM-sekretariat hørte til - var blevet endeligt nedlagt. Der var kommet ny departementchef, og der havde fundet en regeringsomdannelse sted, hvorved den radikale Aase Olesen blev afløst af Venstres Else Winther Andersen. Pengekassen var tømt og outputtet evalueret. Sammenfaldet af disse ændringer gjorde måske udslaget til, at man valgte en mere traditionel form, da vi skulle lytte til, hvordan erfaringerne fra SUM kunne bruges i fremtiden. Mange af programmets oprindelige 'bærere' var således taget bort fra deres funktioner et faktum med betydning for programmets afslutning og forankring. En af de erfaringer som kom til at spille en væsentlig rolle på konferencen og i den efterfølgende presseomtale var, at SUM-projekterne har svigtet de svage, og at det i høj grad har været domineret af de velfungerendes tilbud til de velfungerende. En medievenlig og 'nem' konklusion i en situation præget af usikkerhed om, hvad resultaterne egentlig kunne bruges til.

Afhandlingen handler om hvordan SUM-programmet skal opfattes som moderniseringsfænomen. Det har udspillet sig mellem den topstyrede reformstrategi, i det foregående eksemplificeret ved den afsluttende konference, og den fra neden orienterede bevægelse eksemplificeret ved

fremtidsværkstedet<sup>1</sup>. Men samtidig søger jeg at bryde den linearitet, der ligger i SUM-diskursens<sup>2</sup> opfattelse af velfærdsstatslige moderniseringsprocesser som henholdsvis fra oven og fra neden initierede.

## **Problemstilling: SUM-diskursens moderniseringsperspektiv**

Det danske Folketing vedtog i 1988 at afsætte 350 millioner kroner til et Socialt Udviklingsprogram (SUM), som skulle løbe over en treårig periode frem til 1992. Med denne bevilling er SUM det hidtil største samlede initiativ indenfor det socialpolitiske fænomen, der er kendt som forsøgsstrategien eller puljepolitikken.

Formålet med SUM-programmet som angivet af Folketingets Socialudvalg i *Beretning om et socialt udviklingsprogram* :

Formålet er at styrke det lokale initiativ og fremme omstillingen og den forebyggende indsats inden for det sociale område. Udviklingsprogrammet skal fremme lokalt forankret udviklingsarbejde for at styrke det lokale fællesskab og nedbryde generationsopsplitningen. Gennem programmet skal der skabes bedre muligheder for menneskers udfoldelse og deltagelse i de beslutningsprocesser, som vedrører deres dagligdag.

Programmet skal bidrage til at styrke forebyggelse og fremme løsning af sociale problemer på tværs af sektor-, forvaltnings- og faggrænser.

Økonomisk set er ideen at binde eksisterende ressourcer sammen på nye måder.

<sup>1</sup>Naturligvis hævder jeg ikke, at seminaret i Horsens var udtryk for modernisering fra neden. Hvad jeg hævder er dels, at fremtidsværkstedet er et værktøj til øget demokrati (udtrykket er Jungks, se evt. Hulgård 1984), og er af ham tænkt som et bidrag til modernisering fra neden, dels at deltagerne på seminaret i Horsens for en stund trådte ud af deres roller som repræsentanter for nogle af det sociale områdes mest magtfulde institutioner og producerede visioner, som måske ligesåvel kunne have været produceret på et værksted for 'almindelige' projektmagere eller deltagere i et SUM-projekt.

<sup>2</sup>De samlede institutionelle arrangementer i forbindelse med SUM samt de fortløbende forskningsmæssige diskussioner om SUM og forsøgsstrategiens indflydelse på velfærdsstaten gør, at jeg finder det relevant at anvende diskursbegrebet.

Mange emnekredse indenfor det sociale område har modtaget støtte fra SUM, hvilket kan ses af følgende tabel.

Tabel 1 *SUM-støttede projekter opdelt på temaområder*

	Projekter		Bevilget støtte	
	Antal	Pct.	1000 Dkr	pct.
1. 0-6 årige børn og deres familier	168	10,6	19.394	7,5
Større børn, unge og deres familier	219	13,8	24.195	9,3
Truede børn og deres familier	106	6,7	16.878	6,5
2. Grupper med behov for aktivering og revalidering	241	15,2	40.099	14,7
3. Ældre	182	11,4	27.404	10,7
4. Grupper med særlige behov:				
Handicappede	151	9,5	23.238	9,0
Særligt ressourc-svage grupper	124	7,8	26.716	10,3
Flygtninge og indvandrere	157	9,9	28.462	11,0
5. Lokalsamfunds- og forvaltningsprojekter etc	241	15,2	52.760	20,4
I alt	1.589	100,1	259.116	100,2

kilde: Mogens Kjær Jensen, "Slut-SUM. En sammenfatning af projekterfaringerne fra Socialministeriets Udviklingsprogram", s. 12.

At SUM er en del af den velfærdsstatslige omstilling, der har taget fart op gennem 80'erne, hersker der næppe uenighed om. Men hvad det er for en type omstilling, SUM bidrager til, og hvordan SUM overhovedet skal opfattes som moderniseringsstrategi, er der dyb uenighed om. Blandt andet har det faktum, at så mange områder er blevet støttet set i sammenhængen med programmets meget løse målformulering været udsat for skarp kritik. Søren Winter har lagt vægt på, at SUM-programmet er udtryk for de politiske systemers **handlingslammelse** "*med hensyn til at vælge en fremtidig socialpolitik*" (Winter, 1991, p. 38). Winter siger videre, at når Socialministeriet, regeringen og Folketinget ik-ke kan blive enige om socialpolitikens mål og midler, "*så kan man i det*

*mindste enes om, at der skal ske en udvikling*", hvilket i Winters optik er det samme som at fralægge sig ansvaret taget den løse målformulering i betragtning. Og andre har lagt vægt på, at SUM er ydtryk for **markedsstyring**, fordi programmet er styret af efterspørgsel. De organisationer og professionelle socialarbejdere som først hørte om programmet og mulighederne for at få tilført nye midler, opnåede mulighed for at blive støttet - simpelthen fordi de kom først (Clausen, 1991, p. 100). Diskussionen om SUM blev ført på møder og seminarer i Forskernetværket, der bestod af forskere og forskningsinstitutioner tilknyttet SUM-evalueringen. Seniorforsker og SUM-evaluator Hans Clausen har beskrevet SUM-programmet som *"et af elementerne i realiseringen af moderniseringsprogrammet"* (Clausen 1990). Denne opfattelse indebærer, at SUM-programmet først og fremmest må ses som et led i et stort administrativt reformkompleks iværksat "fra oven".

Forskningsleder og medlem af SUM's Bevillingsudvalg professor Tore Jacob Hegland (1990) lægger luft til denne opfattelse: SUM-programmet er primært "fra neden" initieret, og dets historiske baggrund er ikke de store administrative reformkomplekser; men sen-tressernes og halvfjersernes sociale forsøg og alternativer. I sin vurdering af SUM-programmets baggrund opererer Hegland med to væsensforskellige moderniseringstendenser (fra neden og fra oven). Han fastslår, at de er forskellige både i udgangspunkt og i formål. **Fra oven** tendensen har tæt relation til moderniseringsprogrammerne, der som primær målsætning har at *"frigøre nogle menneskelige ressourcer i den instrumentelle hensigt at bidrage til løsning af overordnede, strukturelle problemer"* (Hegland, 1990, 9). **Fra neden** tendensen har i modsætning hertil relation til traditionen for folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelser. Disse tendenser optræder tidsforskudt, og især indenfor det sociale arbejde er den *"fra neden initierede forsøgs- og udviklingstendens den første på banen"*. Det er disse udviklingstendenser fra neden, man nu med SUM-programmet har søgt at *"dyrke og kultivere via en betydelig, offentlig bevågenhed"*.

Projektets tese er, at SUM-programmet i det mindste på det intentionelle plan, er åbent for modernisering med afsæt i de direkte berørtes egne erfaringer. Det giver således mening at to-dele hovedformålet:



*SUM-formålet*

Programmet skal (hovedformål):

- 1) Fremme omstillingen indenfor det sociale område  
Binde eksisterende ressourcer sammen på en ny måde
- 2) Fremme lokalt forankret udviklingsarbejde  
Styrke det lokale fællesskab  
Nedbryde generationsopsplitningen  
Skabe bedre muligheder for menneskers deltagelse i  
beslutningsprocesser, som vedrører deres hverdag

Andre væsentlige formål:

Fremme løsningen af sociale problemer på tværs af  
sektor-, forvaltnings- og faggrænser  
Støtte tværfagligt samarbejde og grænseoverskridende  
projekter, så der sker en opblødning af båsesystemerne

Hovedformålet synes at skulle tilfredsstille - eller opfylde - to moderniseringstyper:

Én del har sammenhæng med Moderniseringsprogrammet (Finansministeriet 1983). Og en del har berøring til det, jeg kalder modernisering med udgangspunkt i de direkte berørtes egne erfaringer. Når vi betragter 1. del af hovedformålet, ser vi at, SUM ligner de øvrige moderniseringsprogrammer ved at tale om en omstillingsproces af socialsektoren med henblik på at "*sammenbinde eksisterende ressourcer på nye måder*" (Socialministeriet, 1990, p. 89). Programmet skal medvirke til effektivisering og bedre ressourceudnyttelse. På denne måde er SUM, som de øvrige reformprogrammer, udtryk for et ønske om at tøjle de offentlige udgifter, og i sammenhæng hermed et ønske om at sikre øget produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor blandt andet ved implementeringen af en ny organisationsmodel (i Moderniseringsprogrammet omtalt som decentralisering af ansvar og kompetence, markedsstyring, friere forbrugsvalg og ændrede finansieringsformer, bedre publikumsbetjening og regelforenklings, leder- og personaleudvikling og øget anvendelse af ny teknologi).

Men når vi ser på 2. del af hovedformålet og målsætningerne om "*stærkelse af det lokale fællesskab*", "*nedbrydning af*

*generationsopsplitningen*" og *"deltagelse i beslutningsprocesser vedrørende egen dagligdag"* ser vi et udtryk for et reelt ønske om at lave velfærdsstatslig modernisering med udgangspunkt i de direkte berørtes egne erfaringer og på de berørtes egne præmisser. Det står der i formålet, og der kan ikke "fuskes" med et formål, det kan kun forfølges og udmøntes eller ignoreres. Ud fra dette perspektiv er græsrodderne og de direkte berørte (borgere såvel som brugere) absolut ikke blot Moderniseringsprogrammets villige **instrumenter** (Hegland 1990). Men - for at fastholde og virkeliggøre denne type modernisering er det nødvendigt at "sætte sig ind som individ", idet den er båret af personer (livsverden) og ikke strukturer (system)!

Det er denne del af hovedformålet, som har min primære interesse. Et af projektets hovedproblemer knytter sig til diskussionen mellem Clausen og Hegland<sup>3</sup> og kan identificeres ganske nøje, idet følgende postulat bidrog til at formulere det problem undersøgelsen belyser: *"Der eksisterer en ubrudt dansk tradition for folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelser, med rødder i Grundtvig og Kold og andelsbevægelse og frisind"* (Hegland 1990). På et uforpligtende plan vil de fleste danskere opvokset i Grundtvigs fædreland give Hegland ret: det er rigtigt, at vi har en speciel dansk form for folkelige fornyelsesbestræbelser, og det er værd at sætte sig ind for denne særegenhed. Men kan der siges noget præcist om, hvad en folkeligt inspireret fornyelsesbestræbelse er i dag, og er det overhovedet korrekt at indlæse SUM-programmet i dén historie?

## SUM-diskursens begrænsninger

Karakteristikken af de to udviklingsmåder har indtil videre ikke hævet sig over det umiddelbart genkendelige: noget som har med aktørernes placering i forhold til forvaltningsapparatet og magtfordelingen at gøre. Det er værd at bemærke, at der blandt SUM-diskursens deltagere ikke er uenighed om, hvad der kendetegner henholdsvis udvikling fra oven og fra neden. Uenigheden går udelukkende på, hvorvidt SUM-programmet har bidraget til den ene eller den anden form. For Adamsen og Fisker (1988, p. 59) er der tale om et bidrag til udvikling fra neden når: *"Initiativet stammer fra markarbejderne/medarbejderne på gulvet, borgerne, klienterne, private*

<sup>3</sup>Belyst i Hulgård 1992a.

organisationer etc." og fra oven når: *"Initiativet stammer oppefra, fx forvaltningsledelsen eller politikere"*. I en senere artikel konkluderer Adamsen ikke blot på SUM-programmet, men på 80'ernes omfattende forsøgsaktivitet inden for det social- og sundhedspolitiske område, at forsøgsaktiviteterne har spredt sig fra primært at være fra neden organiserede til nu at omfatte en række blandingsformer: I dag står vi i den situation, at *"over 90% af danske kommuner og samtlige amter har forsøgs- og udviklingsprojekter - nu både igangsat "fra oven", "fra neden" og i fællesskab"* (Adamsen, 1991, p.4). Hans Clausen har en identisk modernise-ringsfigur, idet han hævder, at socialt arbejde kan fornyes på to måder: enten fra oven igangsat af politikere og eksperter eller fra neden gennem bestræbelser på græsrodsniveau: *"I SUM-programmet indgår både fra oven og fra neden. Fra oven sker fornyelsen ved, at der skabes en ramme for forsøgs- og udviklingsarbejde. Denne ramme udfyldes fra neden via udviklingsprojekterne"* (Clausen, 1992, p.10). Denne moderniseringsfigur opererer med den implicite opfattelse, at betænkninger, redegørelser og programformuleringer er udtryk for de centrale beslutningstageres kollektive vilje<sup>4</sup>. Mine iagttagelser i forbindelse med dette projekt peger tvært imod i retning af, at netværksdannelsen omkring implementeringen af programmet og aktørernes værdiorienteringer har spillet en hovedrolle.

Den ovenfor skitserede opfattelse opererer med en to-polet moderniseringsmodel, som ikke er i stand til at fange nogle af de modsætningsfyldte tendenser, som moderniseringen af velfærdssamfundet byder på i disse år. Modsat denne holdning er det projektets tese, at der kan produceres udvikling fra neden blandt alle strata eller socialgrupper. Dels kan en kontorchef i centraladministrationen godt være aktiv i fx lokalsamfundets fra neden organiseringer samtidig med, at han mellem 9.00 og 16.00 initierer modernisering fra oven på fuldt drøn, dels peger flere indikatorer på, at det i højere grad er aktørernes netværk, som er afgørende for deres mulighed for at udøve modernisering fra neden end det er deres tilhørsforhold til en bestemt socialgruppe. En instrumentel tilgang til seminaret i 1990 vil fokusere på, at det var det socialpolitiske områdes magtfulde aktører, der som eksperter og politikere mødtes for fra oven at udstikke kursen for resten af SUM-programmet. En mere substantiel tilgang vil fokusere på de processer, der udspillede sig under

---

<sup>4</sup>Se også min diskussion af Andersens og Elm Larsens begreber om triangulering og kontrastering, s. 15.

værkstedsarbejdet og de resultater, der kan udlæses af værkstedsprotokollerne. Læst på denne måde er Kähler's sammenfatning af værkstedsarbejdet samt Sigsgaards og Juul Jensens indlæg om ikke et bidrag til modernisering fra neden, så idet mindste et forsøg på at give rum for modernisering fra neden - oven i købet bidrag afgivet under accept af, at de direkte berørtes rådighed over eget liv må have bredere samfundsmæssige konsekvenser og ikke indlejres i afgrænsede marginaliserede rum.

SUM er blevet kritiseret for at være udtryk for de borgerlige regeringers privatiseringspolitik og for, at centrale beslutningstagere i politisk og administrativt regi har opgivet at definere retningen for en ny socialpolitik. Det kan illustreres af følgende citatmosaik:

*Lanceringen af organisationsforandrende projekter og udviklingsprogrammet (SUM, LH) kan med god ret betegnes som et columbusæg. Programmerne giver indtryk af nytænkning og fremskridt, som vil kunne sløre kendsgerningen om nedskæringer og forringelser. Det indtryk er ikke gratis: 100 millioner koster det om året i 1989 - 1991, men det er en bagatel sammenlignet med det, som er blevet sparet på det sociale områdes milliard budget (Berg Sørensen, 1989, 322).*

*Forestillingerne om, at SUM-programmet aktiverer brede folkelige kræfter kan ikke underbygges empirisk..(..)..Der er derfor ikke nogen lige linje fra disse alternative kritiske miljøer (i SUM-jargon'en: "fra neden") til det fra oven igangsatte SUM-program. SUM-programmet har primært aktiveret et lag af professionelle i den sociale sektors institutioner, forvaltninger og foreninger. SUM-programmets status som en alliance mellem græs-rødder og politikere kan ikke underbygges empirisk." (Clausen, 1991, 95-96).*

Begge citater har de borgerlige regeringers privatiseringspolitik op gennem 80'erne som historisk kontekst for deres udsagn om SUM-programmet - og for Berg Sørensen's vedkommende puljepolitikken i øvrigt. Berg Sørensen tager i sin kritik udgangspunkt i en art bestikkelsesfilosofi: Ved at lancere forsøgsprogrammer i en tid med nedskæringer indenfor det socialpolitiske område erstattes de kritiske og kreative

socialarbejderes kollektive kritik af forringelserne med individuelle bestræbelser på at opnå succes som forsøgsmagere (Berg Sørensen, 1989, 323). Berg Sørensen kan meget vel have ret i, at dårlige arbejdsvilkår og frustration over forringelser i de sociale ydelser bidrager til motivationen for at blive projektmager. Men dette forklarer ikke alt.

For det første ved vi, at mange socialarbejdere overgår fra sikre ansættelses- og arbejdsvilkår til langt mere usikre forhold som projektmagere, når de blandt andet ved hjælp af SUM-midlerne starter nye projekter op (Adamsen og Fisker, 1990, 90). Vi skal ikke undervurdere det individuelle engagement i at eksperimentere med andre (mere responsive?) måder at udføre det sociale arbejde på, hvad enten det bliver gjort af græs-rødder, professionelle, borgere eller brugere.

Men også på makroniveau kan nedskæringspolitikken, bestikkelsesfilosofien og relationen til de borgerlige regeringers moderniseringsprogrammer absolut ikke stå alene som forklaringsramme for SUM-programmet og de øvrige punktprogrammer.

For det andet må det derfor undersøges hvordan de skiftende partimæssige sammensætninger af de borgerlige regeringer har spillet ind på de politiske udspil. En realistisk tese er, at mens Moderniseringsprogrammet (1983) havde sit ophav i et liberalt tankegods og i politiske diskussioner omkring partiet Venstre, havde SUM-programmet og punktprogrammerne sit ophav i et radikalt tankegods og politiske processer omkring Det Radikale Venstre. Som vi senere skal se er der for Aase Olesens vedkommende absolut ingen sammenhæng mellem de to typer af moderniseringsprogrammer. Det er et aspekt, som må tages med både i undersøgelsen af SUM-programmets baggrund og, når vi skal til at fortolke ændringerne i de velfærdspolitiske holdninger.

## **Weberiansk kulturanalyse og sociologisk dobbelt-perspektiv**

Taget under et giver SUM-diskursens opfattelse af modernisering fra oven og fra neden (fx Adamsen & Fisker 1988, Adamsen 1991, Clausen 1992) og det lineære perspektiv på de skiftende borgerlige regeringers

moderniseringsbestræbelser (fx Clausen 1990, 1991, 1992 og Berg Sørensen, 1989) et unuanceret og - vil jeg hævde - et ikke tilstrækkeligt validt billede af SUM-programmets baggrund og muligheder. I stedet vil jeg med dette projekt prøve at forskyde forskningsperspektivet fra et strukturniveau med den centrale beslutningstagning og målformuleringen i centrum til et aktørniveau. Dette forskningsperspektiv er inspireret af **bottom-up approachen**, som den fremstilles af blandt andre Peter Bogason (1991, 1993). Men primært trækker projektet på en langvarig trend indenfor sociologien, nemlig **den weberianske kulturanalyse**.

Anden del af SUM-programmets målsætning om "*fremme af lokalt forankret udviklingsarbejde*", "*styrkelse af det lokale fællesskab*" og "*bedre muligheder for menneskers deltagelse i beslutningsprocesser, som vedrører deres dagligdag*" har snæver tilknytning til det, jeg kalder modernisering fra neden med udgangspunkt i de direkte berørtes egne erfaringer og interesser. Målsætningen aktiverer et såkaldt bottom-up perspektiv på moderniseringsprocesser. Bottom-up approachen udmærker sig ved at koncentrere sig om de aktører, der berøres af det pågældende problem, det være sig borgere, brugere og projektmagere/socialarbejdere. Bottom-up approachens operationelle spørgsmål er ikke (som i top-down analysen) koncentreret om at besvare hvorvidt de overordnede politiske mål er blevet opfyldt med implementeringen af det pågældende program. Snarere koncentrerer blikket om at undersøge, "*hvilke problemer vi har, og hvordan kan vi løse dem? 'Vi' refererer til de mennesker, som lider under konsekvenserne af handlingen*" (Bogason 1991). Med en formålsparagraf der fremhæver det lokale niveau og individets mulighed for at bestemme over egne livsvilkår bringer SUM-programmet bottom-up approachen i fokus. En approach som netop har *aktøren* i centrum og ikke det skarpt målafrænsede program, som skal implementeres fra oven og nedefter.

Den uhyre symbolmættede retorik, som har dannet sig i forbindelse med SUM-programmet, nødvendiggør et kulturanalytisk perspektiv: Har der i programmets tale om ildsjæle, forsøgsmagere og forsøgsmark etc. krystalliseret sig en ny bærende ide for den velfærdsstatslige udvikling? Er denne italesættelse en rent ideologisk 'overbygning' til et samfund, som bevæger sig et helt andet sted hen - eller er den en pejling af retningen for en ny velfærdsstatslig konsensus? Den weberianske kulturanalyse (udgangspunkt i den tyske sociolog Max Weber 1864-1920) tilbyder håndgribelige metoder til at undersøge disse spørgsmål. Pointen er, at med et program som SUM er det ikke tilstrækkeligt at betragte de strukturelle

forandringer, der måtte følge umiddelbart i kølvandet. Det er nødvendigt at se på programmet som et **bidrag til en værdiforandringsproces**. Det er en af projektets hovedteser, at en samfundsvidenskabelig analyse faktisk har brug for at analysere på ideernes betydning i disse moderniseringsbestræbelser. Det er nødvendigt for at få viden om hvilke mere fundamentale ændringer, vort samfund er i færd med at undergå. Her er det relevant at inddrage Webers sporskifteanalogi, hvor han hævder, at ideer ofte har virket som sporskiftere i moderniseringsprocessen. I en situation, hvor mulighederne så at sige tårner sig op i virkelighedens verden, og hvor vi kun vanskeligt kan gisne om chancerne for virkeliggørelse af de forskellige muligheder, er der al mulig grund til at tage ideperspektivet alvorligt.

Her trækker jeg også på min deltagelse i SSF forskningsprogrammet Social integration og differentiering<sup>5</sup>. Selvom vi stadig er i den indledende fase, ligger vores grundliggende tema fast: I forskergruppen stiller vi således spørgsmålet: "*Går det mod differentiering og desintegration eller mod differentieret integration?*". Spørgsmålet er stillet i lyset af, at velfærdsstaten og vores holdninger til den er ændret indenfor de seneste år uden, at der kan iagttages opbakning bag nye klart formulerede og definerede rammer. Vi kan se, at der er 'en masse bevægelse', vi kan blot ikke øjne faste konturer af, hvilke nye bærende værdier og institutioner, denne bevægelse vil medføre. Det empiriske tema for forskergruppens arbejde er socialpolitisk og vores tilgang sociologisk. Det vigtige i denne sammenhæng er dog, at et af de tre væsentligste empiriske temaer har tæt berøringsflade til denne afhandling: Et væsentligt empirisk udgangspunkt for programmet findes i de offentligt initierede forsøgsprogrammer. En af de problemstillinger vi arbejder med er, hvorvidt forsøgsprogrammerne kan virke/virker som en art institutionaliseret sporskifter for velfærdsstatens bærende holdninger og værdier. Det vil sige, hvad er det for større samfundsmæssige forandringsprocesser, forsøgsstrategien er en del af, og kan forsøgsprogrammerne sige os noget om, hvilke typer af nye organiseringer og institutioner der vil opstå i forbindelse med disse forandringer.

---

<sup>5</sup> Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd har i forbindelse med sit initiativområde "*Social differentiering og integration*" bevilget 5 mill. kroner over en femårig periode til en forskergruppe bestående af forskere fra blandt andet AUC, UCSF, SBI, SFI, AKF og RUC. Se endvidere Lars Skov Henriksens præsentation af gruppen og vores program i Dansk Sociologi, Nr. 3/4. årg. 1993.

I forbindelse med SUM er det kulturanalytiske perspektiv derfor vigtigt af flere grunde. Det er nødvendigt på grund af den symbolladede retorik i programmet. Det er nødvendigt på grund af programmets løse målformulering, som gør, at det bliver vanskeligt at bedømme egentlige effekter: et program med løse målsætninger har ikke entydige kriterier for succes eller fiasko. Det er nødvendigt fordi programmet i sin udformning ikke var tænkt som et bidrag til lovændringer eller andre strukturelle socialpolitiske ændringer. De ændringer som derfor eventuelt måtte følge af programmet er mere latente, end de er manifesterede. Det metodiske valg begrundes sig videre i, at forskere har påpeget læringsaspektet som det måske væsentligste resultat ikke blot af SUM-programmet, men af forsøgsstrategien som sådan (Adamsen og Fisker, Fisker og Møller, Hegland).

Det forskningsperspektiv jeg vil præsentere i nærværende projekt kan ses som et forsøg på at udvide den politologiske implementeringsteoris to-polede forklaringsmodel med den weberianske kulturanalyse. Moderniseringsbestrebelse fra oven og fra neden lader sig glimrende forklare af top down og bottom up tilgangen. Men ved at forblive i dette univers er det svært at forstå, hvordan en konkret reformstrategis bærere (her SUM-programmet) deltager i den "*kampen om folks tankeverden*" som blev indvarslet af Johan P. Olsen (1990, 6). Dette faktum underbygges af, at nogle af bottom-up approachens fremmeste fortalere går til den klassiske sociologi, når værdi- og aktørdimensionen skal formuleres. Dette ses fx i Hjern og Hulls programmatisk artikel "*Going interorganisational: Weber meets Durkheim*", hvor der plæderes for at lade bottom-up approachen inspirere af Webers fokus på menneskers aktive organisering i dannelsen af sociale institutioner. En efterlysning som Hjern uddybede under en forelæsning om "Bottom-up analyser: metode og teknik" (RUC 1993), hvor han sagde: "*Vi har brug for organiseringslære i stedet for organisationslære!*" Pointen er, at mens top-down approachen siger, at såfremt der ikke er en central/autoritativ beslutning i form af et program, findes der ikke nogen implementering at undersøge, siger bottom-up approachen, at såfremt der ikke findes nogen social organisering, findes der ikke noget at undersøge. Pointen har konsekvenser for evalueringsforskningen, der i (alt for) høj grad er indsnævret i en rationalitetstankegang (målsætninger, beslutninger osv.), som tvinger et top-down perspektiv ned over analysen.

Men den foreliggende undersøgelse er kun tilnærmelsesvis bottom-up i sin fremgangsmåde. En 'rigtig' bottom up forsker ville indledningsvis



ignorere programmet (SUM) og målsætningerne, og i stedet gå ud - lokalt - og spørge: Hvilke **aktører** findes der, som forsøger at definere og løse sociale problemer. Og hvilke **organiseringer** findes der for at definere og løse de pågældende problemer. Dernæst kunne man bevæge sig opad ved at undersøge, hvorvidt disse organiseringer har givet mere permanente (institutionaliserede) input til den overordnede (socialpolitiske) løsning af sociale problemer.

Den specifikke genstand for projektet er ganske vist mulighederne for modernisering fra neden indenfor det socialpolitiske område. Problemstillingen involverer både en top down og en bottom up analysestrategi: Postulatet er jo, at SUM-programmet er åbent overfor modernisering fra neden, derfor må der en analyse af selve programmet til (kapitel 3). Men det interessante spørgsmål er, hvorvidt de centralstatslige intentioner om at støtte socialpolitisk fornyelse fra neden har matchet nogle af de problemer, som faktisk findes i lokalsamfundet. Derfor bevæger analysen sig i retning af bottom up tilgangen ved at sætte fokus på den lokale organisering af opgaveløsningen (kapitel 5). Der anlægges her et lokalt aktør perspektiv snarere end et centralt struktur perspektiv.

Designet er delvist inspireret af den metode, John Andersen og Jørgen Elm Larsen anvender i undersøgelsen af fattigdom i velfærdsstaten (1989). Her anvender de **triangulering** og **kontrastering** som centrale metodiske kategorier. Triangulering indebærer, at der anvendes datatyper på individ-, organisations- og samfundsniveau eventuelt suppleret med brug af flere teorityper. Og kontrasteringseffekten opnås ved, at "*et "nedenfra eller brugersynspunkt" konfronteres med, hvad systemets topadministratorer og dominerende politiske interesser definerer som problemer.*" (Andersen, 1989, 35). Fremgangsmåden anvender begge poler på den implementeringsteoretiske akse: top-down og bottom-up. Men fremgangsmåden er pro-blematiske, såfremt vi bedømmer den ud fra et kulturanalytisk perspektiv.

Som seminaret i Horsens signalerede, er det nødvendigt at differentiere begreber som "*systemets topadministratorer*" og "*de dominerende politiske interesser*". **Systemets topadministratorer** går ikke restløst op i deres **funktioner**, hvilket kulturanalysens fokus på livsverdensaspektet eller det civile samfund kan tematisere (kap. 5). Dette perspektiv er alt for overset i samfundsvidenskabelige analyser af moderniseringsprocesser. Betænkninger, kommissioner, bevillingsudvalg og rådgivende organer er ikke et rest-

løst udtryk for systemets topadministratorer og de dominerende politiske interesser. Et faktum som kun kan tematiseres dels ved at undersøge de ofte komplicerede spil og 'magtkampe', som foregår bag de politiske spils kulisser, dels ved at introducere livsverdensaspektet som den ressource, der tillader netop topadministratorer og andre magtfulde aktører at træde ud af deres funktioner og tvivle på systemets rationalitet.

Robert Jungk har som fremtidsforsker gennem et langt liv beskæftiget sig med den tvivl, der gør sig gældende blandt "*magtens officielle repræsentanter*" (Nielsen 1986, 29). I et interview fremhæver han, hvordan en stor del af hans tid går med at holde kontakt med folk i the Establishment: "*Man kan få en masse nødvendige oplysninger ad den vej - men også en hel del indflydelse*". Gennem disse kontakter har Jungk opdaget, det han kalder for en svækkelse af den teknokratiske vision. Gang på gang har han iagttaget, hvordan "*mennesker i magtstrukturer tvivler på deres egen vision*". I det politiske liv fokuseres der alt for ofte "*på magtens officielle repræsentanter...(..). Og dér er alt jo - tilsyneladende - så entydigt.*"

Når Adamsen og Fisker definerer modernisering fra oven, som noget der tager udgangspunkt i en forvaltningsledelse eller blandt politikere og modernisering fra neden som noget, der tager udgangspunkt i medarbejdere på gulvet eller blandt brugere og klienter, afspejler tilgangen alt andet lige en systemtankegang: det er aktørernes hierarkiske placering, som er afgørende. Når Andersen og Elm Larsen kontrasterer et nedenfra synspunkt med systemets topadministratorer og de dominerende politiske interesser forudsætter de, at det sociale liv omkring implementeringen af nye tiltag går restløst op i de officielle annonceringer. Metoden er problematisk, såfremt den anskues ud fra den weberianske kulturanalyse. Med min operationalisering af kulturanalysen fokuserer jeg i stedet på nøglepersoner/reformatorer og deres netværksdannelse omkring implementeringen af SUM-programmet (smlgn. Hjern & Hull 1987, 251). Fremfor alt koncentrerer jeg blikket om reformatorer - det vil sige om personer, der udtrykker signaler i tiden om væsentlige sociale spørgsmål, og som samtidig har haft betydning for SUM-programmet (programmets makroniveau eller projektets mikroniveau).

Det afsluttende spørgsmål, der rejses, er hvorvidt disse 'reformatorer' er bærere af en ny idé om velfærdssamfundet. På denne måde interesserer jeg mig ikke så meget for 'reformatorerne' socioøkonomiske status som for deres civilsamfundsbaseerede deltagelse i moderniseringsprocesser, her

eksemplificeret ved SUM-programmet. To spørgsmål udskiller sig som de væsentligste: Hvilke netværksdannelser kan der konstateres omkring implementeringen af SUM-programmet, og er disse netværksdannelser båret af tydelige socialpolitiske 'visioner'? Tegner der sig blandt SUM-programmets 'reformatorer' - såvel for oven som for neden - konturer af en idé, som kan få samfundsmæssig betydning? For at besvare disse spørgsmål operationaliserer jeg den weberianske kulturanalyse i fire trin. I kapitel 2 som en teorinær gennemgang af Webers sociologi og aktuelle tolkninger. I kapitel 6 som en kulturanalyse af den empiriske undersøgelse i kapitel 3, 4 og 5.

## Metoden

Til nærværende undersøgelse har jeg anvendt mange af den kvalitative metodes teknikker. Det hele begyndte med en tilfældighed: I foråret 1990 blev jeg kontaktet af en repræsentant for Socialministeriet, som spurgte om jeg ville være redaktør af et tidsskrift, der skulle formidle forskningsresultater i forbindelse med SUM-programmet samt såvidt muligt skabe debat om programmets forskellige områder. Det medførte, at jeg de følgende to år havde min daglige gang i Socialministeriets SUM-sekretariat. Som konsulent havde jeg fast arbejdsplads derude. Denne faste kontinuerlige tilstedeværelse rummede en guldgrube af informationer. Mit arbejde som redaktør gav således de bedste betingelser for deltagerobservation ikke blot gennem uformelle sociale samtaler med kolleger i sekretariatet, men også gennem min formelle deltagelse i SUM-programmets institutionelle sammenhænge. Fra foråret 1990 og frem til programmets afslutning deltog jeg i SUM-programmets Forskernetværk og i diverse konferencer indkaldt af Socialministeriets Udviklingsråd. Den måde vi designede tidsskriftet<sup>6</sup> gjorde det nødvendigt, at jeg orienterede mig i den forskningsbaserede evaluering af programmet men nokså interessant også kom i dialog med perspektivrige projekter og socialpolitiske debattører.

Arbejdet med SUMma summarum og deltagelsen i Forskernetværket medførte en konstant stigende interesse i at nå dybere ned i SUM-programmet og analysere på, hvad det er for en slags samfundsmæssig modernisering, sådan et program kan bidrage til. Det var for eksempel en

---

<sup>6</sup>Se bilag 1: Kolofon og leder, SUMma summarum 1. årgang nr. 1 december 1990.

vigtig begivenhed at høre Uffe Juul Jensen på Udviklingsrådets konference i juni 1990. Fra mine noter har jeg blandt andet følgende fra hans indlæg: programmet rejser konflikten mellem systemtænkningen og forsøgsmagerne. Vi har et systemniveau, som tænker i økonomi og en masse forsøgsmagere som tænker i livskvalitet. Overordnet målsætning for SUM bør være livskvalitet forstået som sikring og rådighed over eget liv og livsbetingelser. Med denne overordnede målsætning bør udviklingsarbejde bruges som middel til at omkvalificere den professionelle arbejdskraft, og 'udviklingsarbejde' bør integreres i - i det mindste - alle sociale uddannelser. Et sådan forsøgsarbejde bør kunne lede frem til ændrede systembetingelser for kollaboration mellem borger og forvaltning.

Selve den nærværende tilstedeværelse på konferencer samt på Forskernetværkets seminarer og møder er en meget væsentlig del af projektets metode. Men også det mere formelle møde med socialministerielle embedsmænd og arbejdet i redaktionen har været en væsentlig forudsætning for at kunne skrive projektet. I lederen til sidste nummer af SUMma summarum skrev vi: *"Tidsskriftet har markeret et tidsbegrænset samarbejde mellem en politisk-administrativ kultur og forskersamfundet. Det har været en udfordring at forene disse kulturers forskellige standarder og normer for væsentlighed og relevans i det redaktionelle arbejde"*. Dette samarbejde har rummet så mange nuancer, at det bidrog til ønsket om at nå dybere ned i programmet. Arbejdet med redaktionen gav en væsentlig metodisk forudsætning for at kunne skrive projektet: I redaktionen sad flere af de socialpolitiske trendsættere<sup>7</sup>. De konstruktive diskussioner i redaktionen om hvordan vi skulle udfylde tidsskriftets målsætning, der gik ud på at formidle forskningsresultater fra SUM, følge virkeliggørelsen af programmets målsætning kritisk og skabe debat om de socialpolitiske problemstillinger, der var omfattet af programmets forskellige områder, var en væsentlig inspirationskilde.

Projektet er måske - måske ikke - udtryk for aktionsforskning. Da jeg gik ind som aktør i SUM-programmet, var jeg ikke vidende om, at jeg senere skulle få mulighed for at lave et forskningsprojekt om programmet. I aktionsforskningen står handlingen for at forandre og forbedre de

---

<sup>7</sup>I redaktionen sad blandt andre Grethe Erichsen, rektor for Den Sociale Højskole i Esbjerg, Uffe Juul Jensen filosof og professor, begge sad samtidig i Udviklingsrådet, der sad socialinspektør Peter Duus, som samtidig var tilknyttet programmet som specielt sagkyndig. Endvidere sad der seniorforsker Hans Clausen, som var udpeget til at sidde i redaktionen af Forskernetværket og fattighedsforskeren og sociologen John Andersen.

eksisterende forhold i centrum (Hegland, 1981, 66). Aktionsforskerrollen indebærer et skifte fra tilskuer til deltager. Begge dele gjorde sig gældende for min egen deltagelse i SUM - blot deltog jeg ikke som forsker, men som 'partshaver' (redaktør). I Heglands optik er aktionsforskningens primære hensigt at ændre på de eksisterende vilkår, og i anden række kommer "*de akkumulerede og eventuelt generaliserbare erfaringer m.h.t. forandringsprocessens forløb, dvs. forskningsresultatet*" (Hegland, 1981, 66). Anskuet på denne måde er min undersøgelse ikke udtryk for aktionsforskning: både det tidsmæssige og det substantielle spænd mellem min deltagelse i programmet og min forskning er for stort. Jeg gik ikke ind i programmet med den dobbelte hensigt at skabe ændring i et fællesskab med identificerbare aktører og indsamle forskningsresultater.

Netop tidsgabet mellem aktionen og forskningen betragter jeg imidlertid som en styrke og skulle gerne bidrage til undersøgelsens validitet. Det er gammelkendt, at aktionsforskningens forudsætning, nemlig den fælles interesse mellem aktører - de direkte berørte - og forskeren rummer et stort potentiale for dilemmaer og modsætninger, såfremt forskningen ønsker at bevare sin validitet. Min tilgang til sociologien er, at der er en logisk forskel på handlingsniveauet og det analytiske niveau. Altfor ofte mangler den anvendte videnskab - som også aktionsforskningen er en del af - at hæve undersøgelsens objekt ud af handlingsniveauet og bearbejde det på baggrund af de teoretiske landevindinger (Winter 1991, Hansson 1993). Forskning består netop i at løfte handlingen og gøre den til genstand for analyse fx ved at omforme den til en idealtipe. Dette bør gælde såvel grundforskning som anvendt forskning.

## Analysestrategi

I dette kapitel stiller jeg den analysestrategi på benene, som skal bruges til analysen af SUM-programmet. Jeg sætter af med en præsentation, af det jeg opfatter som et farvel til rationalismen i den samfundsvidenskabelige vidensfrembringelse. Nogle af de forskere, som i dansk sammenhæng har indvarslet/efterlyst dette opbrud, læser Weber som en af det rationelle paradigmes fædre. En tolkning der kun er delvist belæg for. Tolkningen bygger således på en opsplittet reception af det weberske værk, hvor magt- og bureaukratiteorien tillægges en selvstændig betydning uden at se sammenhængen med de religionssociologiske analyser.

Der har været mange tendenser på banen i sociologiske fremstillinger af Weber. Fremstillinger som ofte har været mere præget af kortsigtede politiske interesser end af at opnå indsigt i én af de væsentligste sociologiske klassikere. Derfor har jeg fundet det relevant at lægge ud med at give et billede af Webers sociale og politiske engagement i sin samtid. Et engagement der rummer spændende nuancer, som altfor ofte er blevet fordrejet eller negligeret. Samtidig søger jeg at introducere de tværfaglige ambitioner i hans tilgang til samfundsvidenskaberne. Dette kan læses som en ekskurs i forhold til den egentlige problemstilling; men jeg opfatter selv det nuancerede personkendskab som en ikke uvæsentlig nøgle til at forstå det teoretiske bidrag. Under et halvt års studieophold i Tyskland fik jeg lejlighed til at studere nogle af de mest betydningsfulde Weber-fortolkere. Ved hjælp af kontakten til Weberforskningen på Institut for Sociologi, Universitetet i Heidelberg har jeg fundet det produktivt at arbejde med en operationalisering af Webers kulturanalyse til undersøgelser af aktuelle moderniseringsprocesser - i denne sammenhæng SUM-programmet.

Når jeg tager udgangspunkt i Weber, er det således ikke fordi jeg med vold og magt vil relancere en gammel traver; men fordi en væsentlig trend i international sociologi hævder, dels at det weberianske udgangspunkt stadig er højproduktivt, dels at analysekraften i Webers sociologi er blevet ofret af forskellige retningers selektive læsning. At jeg med det weberianske udgangspunkt ikke har været alene på Herrens mark, vidner endvidere et nyt interview med Habermas om. På det store 100 Dollars spørgsmål om hvad, "*der står på spil i vor tid*", og hvilke temaer Habermas vil rette blikket mod, svarer han:

*"Til dette kan man kun svare med en bog eller med en sætning. Jeg er af den opfattelse, at Max Webers spørgsmål vedrørende rationaliseringens*

*paradokser stadig er den bedste nøgle til en filosofisk og videnskabeligt funderet samtidsdiagnose."* (Poulain & Droit 19.-20. marts 1994).

Med dette svar har Habermas absolut ikke svækket den weberianske tilgang, han lagde for dagen i hovedværket *Theorie des kommunikativen Handelns*. Tvært imod!

## 2.1

### **Evalueringsforskning i opbrud: farvel til rationalismen?**

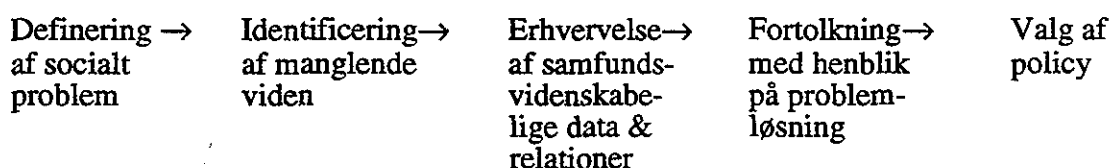
Der er røre i evalueringsforskningen. Det tidligere så uantastelige rationelle paradigme står for skud (Fisker m.fl. 1992, Albæk 1988); men samtidig er der ikke opstået ny konsensus om alternative måder at evaluere fx offentlige reform- eller forsøgsprogrammer på. Opbruddet i evalueringsforskningen indebærer både et opbrud i metoder og et opbrud i den måde de samfundsvidenskabelige klassikere og de teoretiske udgangspunkter fortolkes og anvendes. Albæk (1988) taler om, at den rivende udvikling indenfor evalueringsforskningens metodologi "*er vanskelig at overskue selv for folk, der befinder sig midt i den*" (189). Den rivende udvikling i evalueringsforskningen - såvel som i de øvrige samfundsvidenskabelige discipliner - indebærer risiko for at kaste for mange børn ud med badevandet. At der er opbrud i samfundsvidenskaberne, er der mange gode grunde til. En opremsning af de omfattende og meget grundliggende samfundsmæssige forandringsprocesser både på det nationale, det mellemstatslige og det supranationale niveau vil forekomme banal. I dette kapitel vil jeg give et bud på centrale teoretiske og metodiske elementer i den weberianske sociologi som med fordel kan fastholdes og udbygges i den 'rivende udvikling' indenfor evalueringsforskningen. Men først lidt om det såkaldt rationelle paradigme og hvorfor det i dag står for skud.

### **Evalueringsforskning og sociale ingeniører.**

Erik Albæks bog (1988) om evalueringsforskning i USA er uhyre interessant, fordi den forfølger en væsentlig tese: den rationelle model for forskningsanvendelse har dels været den altdominerende model for (idet mindste) den anvendte samfundsforskning, dels kom modellen til kort fordi den "*blev konfronteret med en virkelighed, der ikke passede til det skrive-*

*bord, hvorpå modellen var blevet udfærdiget"* (Albæk, 1988, 14). Den rationelle model var to-sidet, idet den både indeholdt en teori om hvordan anvendelsesorienteret samfundsforskning benyttes i offentlige beslutningsprocesser og en forskrift for forskningens udformning, der sikrer, at den benyttes. "Socialt ingeniørarbejde" blev i 60'erne den gængse betegnelse for det rationelle paradigmes anvendelse i praksis. Socialt ingeniørarbejde har at gøre med topstyrede reformprocesser, hvor en beslutningstager definerer et konkret problem. Når problemet er blotlagt, ansættes specialister, som har de relevante forudsætninger for at fremskaffe de data, der skal til for at udarbejde løsningen på det pågældende problem.

Fig. 1 *Socialt ingeniørarbejde*



Kilde: Albæk, 1988

Det rationalistiske i ingeniørmodellen ligger bl.a i dens ukomplicerede og lineære opfattelse af vidensfrembringelse og problemløsning (fig. 1). Når den politiske eller organisatoriske top har 'opdaget' problemet, kommer eksperterne, evaluatorene, eller de sociale ingeniører ind i billedet, frembringer den manglende viden, skaber overblik over eventuelle alternativer og er behjælpelige med at vælge mellem de egnede midler til problemets løsning og målets indfrielse. Det problem evalueringsforskningen står overfor både i USA, der er genstand for Albæks undersøgelse, og i vores del af verden, er imidlertid, at politiske processer ikke forløber efter denne form for rationel logik.

At det rationelle paradigme også har (og har haft) solidt fodfæste indenfor anvendt samfundsforskning i Skandinavien er der mange eksempler på. Et af de mest aktuelle er påpeget af Fisker og Rechendorff Møller (1992a). De skitserer, hvordan den danske forsøgs- og udviklingsstrategi hidtil "*primært har været set i et rationelt lys; vi afprøver forskellige nye tiltag, vurderer dem, og de tiltag der viser sig at være bedst bruger vi samtidig med at de dårligste bliver sorteret fra*" (Fisker og Rechendorff Møller, 1992a, 215). Fisker og Rechendorff skitserer, hvordan den rationelle opfattelse kan genfindes i SUM-projekterne på lokalsamfundsområdet: Det lokale problem defineres, en ny indsats planlægges og gennemføres som et forsøgsprojekt og forsøget initieres (forankres) helt eller delvist, såfremt det var succesfuldt.



Netop SUM-programmet har været genstand for en omfattende metodologisk diskussion blandt implicerede forskere (fx Schultz Jørgensen 1991, Winter 1991, Clausen 1990, 91 og 92, Hegland 1990). Fisker og Rechendorff har ret i, at der har været en rationalistisk top-down orienteret 'trend' i synet på SUM; men deres fremstilling er for unuanceret. Den rationalistiske trend har langt fra været enerådende i denne diskussion. Den anden trend har netop påpeget det yderst problematiske i den rationalistiske tankegang. Som det vil blive vist i de efterfølgende kapitler, har der i relation både til søsætningen af SUM-programmet og i forbindelse med evalueringen været arbejdet ihærdigt med afprøvning/udvikling af alternative evalueringsmodeller, som i sagens natur er mere eksplorative end traditionelle rationalistiske og top-down orienterede modeller. Fisker & Adamsen (1990, 1991), samt Fisker & Møllers evalueringsrapporter (1992a) er selv eksempler på sådanne forsøg. Balle Petersens evalueringsrapport (1992) er et andet eksempel.

## Sociale ingeniører i Skandinavien

I skandinavisk kontekst kan den rationalistiske trend indenfor anvendt samfundsvidenskab og politiske beslutningsprocesser følges tilbage til 30'ernes omfattende sociale reformer i Sverige, hvor Alma og Gunnar Myrdal spillede en helt central rolle som den tids dominerende sociale ingeniører. Dette har Yvonne Hirdman beskæftiget sig med i sit bidrag til den svenske magtudredning, "Att lägga livet tillrätta" (1990). Titlen på Hirdmans undersøgelse er hentet fra Befolkningskommissionens slutbetænkning fra 1938, hvor der står, at samfundet (læs: politikere og eksperter) kan gøre uhørt meget for at "lægge livet tilrette" for samfundets mindrebedemlede familier. Den historiske kontekst for betænkningen var de store socialreformers epoke i 30'erne, hvor samfundets reproduktion skulle løftes ud af traditionen blandt andet gennem en offensiv socialpolitik. En politik der var præget af troen på, at man "fra oven" (et af Hirdmans oftest anvendte begreber) kan lægge livet tilrette og troen på, at man kan planlægge det gode liv: Når blot de rigtige funktionelle strukturer etableres, vil vi nærmest automatisk begynde at leve det gode liv. En central pointe hos Hirdman er, at hun kalder de sociale ingeniører for "*fortolkere af det gode liv*". De er fortolkere på den måde, at de er i stand til at formidle mellem subjektive og objektive grundvilkår for menneskelig eksistens. Indsigten samt formidlerevnen udstyrede de sociale ingeniører med ret såvel som pligt til at tilrettelægge andre menneskers liv: "*Detta gav dem rätten, men också plikten och ansvaret gentemot mänskligheten att se till att dessa goda samhällen skapades. Det var den vita mannens börda, kan man säga*" (217).

Hirdman er hård i sin kritik af fortolkernes rolle. Myrdalerne kritiseres for at være utopister, der som sociale ingeniører agter at implementere deres utopi på det svenske samfund. På den måde så de ikke modsætningen mellem utopi og demokrati, hvilket bliver et afgørende faktum for den måde reformerne blev legitimeret. Var der problemer vedrørende gennemførelsen af reformer skyldtes det ikke systemfejl; men bagstræberiskhed, traditionalisme og uoplysthed hos de berørte (dem reformerne gik ud over) - dem det gode liv skulle oversættes for:

*"Kluvenheten och misstänksamheten inför genomförbarheten av den demokratiska välfärdsstaten riktades mot folk - inte mot stat"* (Hirdman, 1990, 221).

Det var samfundsforandring på makro-niveau, der havde de sociale ingeniørers primære interesse. Den socialpolitiske udbredning til "det lille liv" skulle blot tjene som motor for forandringen på samfundsniveau. Velfærdsstaten er en stat, der udbreder sig over vores hverdagsliv. Det er en stat, som i høj grad er bekymret for, hvordan vi lever. Genstanden for udbredningen blev hjemmet og huset. Disse to sfærer kalder Hirdman for udbredningspolitikens motor. Det sociale spørgsmål drejede sig før velfærdsstatens etablering om "arbejdets problem", det være sig lønnen, arbejdsdagens længde, sygesikring, arbejdsløshedsforsikring m.m. Men gennem socialreformernes udbredning skete der en forskydning til problemer vedrørende hjemmet. For Myrdalerne var det imidlertid ikke hjemmet i snæver forstand, der var genstand for socialpolitikens nye indhold. Det var 'det store samfund', som skulle ændres, og hjemmet (eller "det lille liv") skulle fungere som løftestang. Med en omfattende brug af historiske dokumenter og citater viser Hirdman, hvordan de sociale ingeniører agtede at ændre på processerne selv i hjemmets mest intime sfærer:

*"Konsumtionen behöver faktiskt styras i konsumenternas eget intresse. Människor måste vänjas vid att borsta tänderna och äta tomater, innan de komma att uppskatta det slagets konsumtion och likadant är det med förnuftigt anordnade bostäder...(..)...Dåliga vanor måste vridas rätt. De oförståndiga upplysas. De ansvarslösa väckas. Det är här utrymme för en omfattande samhälleligt organiserad folkupplysnings- och propagandaaktion, vilken, om den skall komma till nytta där den bäst behövs, måste vara intensiv och pockande och söka utnyttja alla slags kanaler till föräldrar, vilka eljest kanske blott ha trånga förbindelser med den sociala yttervärlden".<sup>1</sup>*

<sup>1</sup>Citater: Gunnar Myrdal "Kosta sociala reformer pengar? Arkitektur och samhälle" 1932. Her citeret efter Hirdman, 1990, 123. Alva og Gunnar Myrdal, "Kris i befolkningsfrågan" Stockholm 1934, 226. Her citeret efter Hirdman, 123.

Konsumtionen skulle styres, og der var ingen problemer i at fastlægge konsumenternes egne interesser. Mennesker skulle om nødvendigt lære at børste tænder og spise tomater. Spædbarnets pleje overlades til eksperter, fordi denne 'funktion' hører til blandt de mest arbejdskrævende og teknisk mest fordringsfulde opgaver.

## Kolonisering?

Hirdman fokuserer på en velfærdsståelse hos de svenske sociale ingeniører, der ikke er helt ulig den, som i Habermas' teori om den kommunikative handlen (1981) hedder systemets kolonisering af livsverdenen.

Myrdalerne er den moderne verdens sociale ingeniører, som gennem revolutioneringen af hjemmets og husets intimsfærer vil reformere det store samfund. De påpeger, at på bunden af det hele ligger det store nationale forsørgelsesproblem, der handler om at gøre produktionen effektiv gennem fuld udnyttelse af arbejdskraft, naturtilgang og teknik. For at tjene denne rationelle sag skal der ske en massiv påvirkning af familiens reproduktion:

*"Det kommer i framtiden icke att framstå social likgiltigt vad människor göra av sina pengar(..)..Tendensen kommer i alla fall att gå mot en socialpolitisk organisation och kontroll, ej blott av inkomsternas fördelning i samhället utan även av konsumtionens inriktning inom familierna"*<sup>2</sup>.

Habermas til gengæld, ønsker at stille en samfundsvidenskabelig diagnose af syge tendenser i den moderne verden. Med sin sociologisk funderede kriseteori advarer han mod en velfærdsstatslig kolonisering af livsverdensbaserede områder som opdragelse og kulturel overlevering. Pointen er den, at mediestyret (penge og magt) velfærdsstatslig regulering er fornuftig, når den retter sig mod den materielle reproduktion. Men når de handlingsområder der er båret af symbolsk reproduktion koloniseres af instrumentelle eller strategiske (rationalistiske) politikformer opstår der krisetegn i livsverdenen. Habermas bruger betegnelsen sociale patologier på de mest 'syge' tilstande i det moderne samfund. De patologiske tilstande kan opstå, når man fra oven går ind og tvinger de livsverdensbaserede områder til at reproducere sig efter systemrationelle kriterier. Når Myrdalerne og de sociale ingeniører i det gode livs tjeneste ikke blot går ind og lærer familierne at spise tomater og i øvrigt styrer den private konsumtion; men udbreder den instrumentelle politik til privatlivets eller livsverdenens mest intime sfærer, er der skabt god grobund for sociale patologier. Der er således ikke mange spor af tvivl på den rationelle ekspertmodels muligheder for at "ændre på dårlige vaner", "oplyse de uforstandige" og

---

<sup>2</sup>Gunnar og Alva Myrdal, "Kris i befolkningsfrågan", Stockholm 1934, 11 og 203. Her citeret efter Hirdman, 120 og 124.

"vække de ansvarsløse". Og problemet med overhovedet at bestemme hvem de uforstandige og ansvarsløse er, er aldeles fraværende. I Hirdmans optik var Myrdalernes rationalistiske vision "*drømmen om at skabe nyt liv*" (108) og troen på, at man fra oven kan planlægge det gode liv. Og konkret gælder det opfattelsen af, hvordan opdragelsen, hjemmet, familien og sågar seksualiteten skulle organiseres (Hirdman, fx 25-62, 112, 122 og 222-23). Motoet for 30'ernes sociale ingeniører var "*social planlægning under rationel kontrol*".

Social planlægning under rationel kontrol kunne også stå som overskrift over den danske byudvikling af Grønland i 1960'erne og 70'erne. Måske er der indtil videre her tale om den sidste gang, vi har set en så rendyrket rationalistisk og aggressiv moderniseringspolitik under fri udfoldelse. I skriftet "*Fra Bygd til By. Lokaliseringspolitikken i Grønland*" (Ministeriet for Grønland 1967) skitseres, hvordan der kun er plads til 4 såkaldte åbenvandsbyer i fremtidens Grønland. I bogen fremhæves storbylivets kvaliteter:

"I den større by vil befolkningen samtidig i højere grad kunne nyde godt af de kvalificerede kræfter, der har forudsætninger for at yde en særlig indsats i det kulturelle liv - f.eks. som foredragsholdere, studiekredsledere og lærere ved anden voksenundervisning...Ikke mindst for ungdommen betyder de større uddannelsesinstitutioner og erhvervslivet i udviklingsbyerne rigere muligheder...Sagt lidt forenklet er tankegangen den, at det antal boliger, som "tilkommer" udstedsbefolkningen, skal bygges i byerne. Ved at placere dem der, opnår man ikke blot at skaffe nye boliger til 3500 personer fra udstederne, men også at sikre disse familier adgang til den højere indtjening i byerne og de øvrige bygoder...For fuldstændighedens skyld må understreges, at der udelukkende er tale om frivillige flytninger både nu og i fremtiden" (Ministeriet for Grønland 1967, 18, 20, 24).

I hæftet fremføres udelukkende gode grunde til at koncentrere befolkningen i de fire åbenvandsbyer. Og planlæggerne bag bogen regner ikke med formidlingsproblemer, når det gode liv skal implementeres på 'udstedsbefolkningen'. For allerede fra kolonisationens første begyndelse er der beretninger om "*betydelige flytninger med det formål at opnå bedre fangstvilkår*".

Nøjagtig 20 år efter det glade budskab om storbylivets velsignelser udsender borgmesteren i Nuuk en pjece, som spredes rundt i landet. Pjecen hedder "*Nuuk er på venteliste*" (Kreutzman 1987). Pjecen er interessant på den måde, at den er formuleret som en meget personlig advarsel fra borgmesteren til folk fra det øvrige Grønland, som måtte gå med planer om

at flytte til Nuuk. En overskrift lyder: "*Her kan du se hvor katastrofal situationen er*". Hvorefter det fortælles, at det ikke er usædvanligt med en ventetid på 7-8 år til en bolig, og i øvrigt er "*Ventetiden stigende*". Derudover fortæller pjecen, at arbejdsløsheden er eksploderet samt, at det ikke er usædvanligt med en ventetid til daginstitution på 2 år. Pjecen slutter:

*"Du har nu læst om ventelisterne og set tallene. Bag disse tal gemmer sig velkendte problemer som spiritusmisbrug, problemer i familien og sociale problemer i øvrigt..(..). Vi har her givet dig 3 gode råd inden du evt. flytter til Nuuk - vi håber og tror du kan forstå, at du kan spare dig selv for mange ubehageligheder, hvis du lytter til vores råd. Og hvis du alligevel ikke lytter til vores råd, bør du være forberedt på, at kommunen ikke har nogen reel mulighed for at hjælpe dig"* (fremhævning i original, LH).

Hvor man i 1967 uden tvivl kunne love befolkningen det gode liv, kunne man i 1987 blot advare mod det dårlige! Skæbnens ironi - eller den rationelle snævert økonomisk funderede planlægnings ditto? Pointen er, at man i 1967 troede på den sociale planlægning under rationel kontrol, mens den ansvarlige myndighed, som i mellemtiden er flyttet til Nuuk, blot 20 år efter, ser sig nødsaget til at fralægge sig ansvaret, såfremt folk følger opfordringerne fra den (ikke meget) tidligere lokaliseringspolitik. Sjældent er en moderniseringspolitik blevet dementeret i et så hurtigt tempo og med så drastiske virkninger til følge. En politik der, af antropologen Jens Dahl, får følgende bemærkninger med på vejen:

*"Der blev ikke sparet på midlerne i 1960erne for at fremme proletariseringprocessen. I propagandaen søgte man at fremstille denne udvikling som noget naturligt - ja, noget der skete næsten af sig selv som i u-landene. Ovenstående (Dahl har også har haft i skriftet Fra bygd til by, LH) er hentet fra et af de grovere propagandaskrifter hvor man, efter nøje at have gjort rede for hvordan bygderne i årene fremover ville blive udsultet - ingen boliger, ingen skoler, intet arbejde osv - helt ublufærdigt erklærede, at "for fuldstændighedens skyld må understreges, at der udelukkende er tale om frivillige flytninger både nu og i fremtidsplanerne"* (Dahl 1986, 25).

Historien om den 'dementerede moderniseringsproces' illustrerer vigtigheden af at medtænke folks livsverdener, når der skal planlægges. Såfremt der så at sige planlægges hen over livsverdenen og det civile samfund, går det uundgåeligt galt, selvom nok så mange fremskrivninger og sofistikerede økonomiske beregninger viser det modsatte. Dette kan belyses via de to begreber "*evolutionære stød*" og "*sociale patologier*", som er centralt placeret i Habermas' teoribygning. Et evolutionært stød er kendetegnet ved, at der opstår institutioner, hvis egenskaber kan føres tilbage til dannelsen (Verkörperung) af rationalitetsstrukturer: "*Med den institutionelle legem-*

*liggørelse af rationalitetsstrukturer, der har udviklet sig i det gamle samfunds kultur, opstår et nyt læreniveau"* (Habermas 1981 bd. 1, 464). Et evolutionært stød er med andre ord, når der sker en institutionalisering af rationalitetsstrukturer, som allerede har lejet sig i det gamle samfund: forud for den samfundsmæssige rationalisering er der foregået en kulturel rationalisering. Og med den kulturelle rationaliserings samfundsmæssige gennemslag opstår et nyt læreniveau.

En hverdagsberetning kan illustrere hvilke omfattende sociale patologier, der kan opstå, såfremt den samfundsmæssige moderniserings- eller rationaliseringsproces ikke er rodfæstet i det gamle samfunds kulturelle rationalisering.

Jeg overværede for en del år siden en psykiatrisk hjemmesygeplejerske fortælle en beretning til et hold socialpædagogstuderende i Nuuk. Som psykiatrisk hjemmesygeplejerske i Sydgrønland kom hun på et tidspunkt i forbindelse med en fanger, der gik for at være en dygtig og berømt storfanger, men som nu dag efter dag stod ved molen og spejdede ud over vandet. Der var tilsyneladende ingen rationelle forklaringer på, hvad der holdt ham tilbage fra at tage på fangst. Selv sagde han intet. Det viste sig, at problemet, som holdt ham fanget i et handlingslammende dilemma, var at den lærdom han gennem generationer havde fået overleveret i at kunne læse vejret blev undermineret da radioen begyndte at bringe vejrudsigt: Når han så på vejret, sagde det ham én ting, men når han hørte vejrudsigten i radioen fik han noget helt andet at vide. Han så på vejret, at det var fuldt forsvarligt at sejle ud; men radioen varslede dårligt vejr. Forklaringen var, at han som andre jollefiskere primært holdt til i fjordene, mens vejrudsigten var gældende for havet. Paradoksalt nok underminerede det tekniske hjælpemiddel - vejrudsigten - fangerens kompetence. Beretningen viser yderligere hvor dybe patologier, der kan opstå, når den formelle handlingsregulering ikke er rodfæstet i en i forvejen rationaliseret livsverden (se endv. Hulgård 1989).

*"Hverken sekulariseringen af verdensbilleder eller samfundets strukturelle differentiering har per se uundgåelige patologiske sideeffekter".* Hvad der imidlertid kan medføre patologiske effekter og en forarmning af den kommunikative hverdagspraksis er *"den elitære uspaltnings af ekspertkulturer løsrevet fra sammenhængen med en kommunikativ hverdagspraksis"* (Habermas 1981 bd. 2, 488). Heller ikke dannelsen af selvstændige mediastyrede subsystemer adskilt fra livsverdenen medfører nødvendigvis tingliggørelsen af den kommunikative hverdagspraksis. Tingliggørelsen opstår først, når den økonomiske og administrative rationalitets organisationsformer trænger ind på handlingsområder, der modsætter sig omstillingen. Det er handlingsområder, som over tid har udviklet og specialiseret sig gen-

nem kulturel overlevering, social integration og opdragelse, og hvor gensidig forståelse tjener som den handlingskoordinerende mekanisme (Habermas 1981 bd. 2, 488).

Den rationalistiske trend både i anvendt samfundsvidenskab og politiske beslutningsprocesser er - som eksemplerne i det foregående afsnit mere end antyder - indiskutabel. Og Albæk (1988) har utvivlsomt ret, når han argumenterer for en sammenhæng mellem den instrumentelle ingeniørmodel og et positivistisk videnskabsideal om frembringelse af faktisk objektiv viden til anvendelse i en rationel politisk-administrativ beslutningsproces. Men såfremt vi forsøger at udrede det rationelle paradigmes videnskabsteoretiske og metodologiske rødder rejser problemerne sig.

## 2.2

### Et tværvidenskabeligt syn på rationaliseringsproblematikken

I dansk sammenhæng er det stadig god latin at rekonstruere den tyske sociolog Max Weber som en af det rationelle paradigmes fædre. Den organisationsteoretiske Weberlæsning opererer således ofte med en fortolkning, hvor Webers rationalitetsbegreb stort set er lig med effektivitet og målrationalt herredømme. Et faktum der også understreges af Egil Fivelsdal. Om rationalitet siger Fivelsdal: "*Kapitalisme og bureaukrati har rationalitet som værdigrundlag, det vil i denne forbindelse sige vægt på effektivitet..(..)*" (Fivelsdal, 1989, 59). Fivelsdal har i tidligere introduktioner til Weber<sup>3</sup> en bred tilgang til Webers rationalitetsteori, og derfor kan det undre, at han i ovennævnte artikel udelukkende fokuserer på målrationaliteten. Det som ikke fremgår hos Albæk (1988) og Fivelsdal (1989) er, at der er tale om en bestemt selektiv rationalisering, når rationalitetskriteriet kun vedrører effektivitet og resultatorientering. Jeg vil imod denne tolkning hævde, at Weber havde en mere nuanceret opfattelse af det vestlige samfunds rationaliseringsproces end man kan læse af mange organisationsteoretiske rekonstruktioner.

Problemet med den organisationsteoretiske rekonstruktion af Weber som "*det rationelle paradigmes åndelige fader*" (Albæk 1988, 71-72) er dels, at det bygger på den forudsætning, at *Wirtschaft und Gesellschaft* er Webers

<sup>3</sup> Se Fivelsdals indledninger i Weber 1981 og 1982.

hovedværk, og dette værk rummer nøglen ikke blot til hans bureaukrati-teori, men også til hans rationaliseringsteori (Albæk 1988, 72, Oddvar Eriksen 1993, 18). Dette kan undre, når man påtænker, at der blandt tyske sociologer det sidste tiår er udfoldet store bestræbelser på en langt mere nuanceret Weberlæsning (Habermas 1981, Riesebrodt 1981, Gneuss 1988, Schluchter 1988, Lepsius 1990). Samtidig er det interessant, at det postulerede hovedværk end ikke findes som et selvstændigt bind i den udgivelse af *Max Webers Gesamtausgabe*, som løber af stabelen i disse år. Dette faktum er et væsentligt indicium på de store uoverensstemmelser, der findes i synet på Weber.

I den ene ende har vi de organisationsteoretiske rekonstruktioner, som oftest bygger på amerikanske oversættelser og fortolkninger: Weber er det rationelle paradigmes åndelige fader med hans opfattelse af et rationelt ordnet effektivt organiseret maskinlignende bureaukrati (Albæk 1988, 72 ff., Oddvar Eriksen 1993, 18). I stik modsatte ende har vi fx M. Rainer Lepsius, der hævder, at Weber er en af kultursociologiens grundlæggere og samtidig dens mester (se endv. s. 35). Det er denne sidstnævnte tolkning, som begrundet afhandlingens teoretiske og metodiske afsæt i Weber.

I de følgende afsnit vil jeg i overensstemmelse med aktuelle tendenser i den Weberinspirerede tyske sociologi (især Habermas 1981, Gneuss 1988, Schluchter 1988, Lepsius 1990) prøve at give et mere helhedsorienteret og nuanceret billede af Weber og hans rationaliseringsteori. Men først kommer en lille ekskurs om personen og hans videnskabelige såvel som politiske engagement i sin samtid. Ekskursen har som formål at vriste Weber fri af indsnævrede læsninger, der fx har fokuseret på hans angiveligt reaktionære og stærkt antisocialistiske sindelag.

### **Ekskurs: Rundt om Weber: tværvidenskabelige ambitioner og et nuanceret politisk engagement**

Weber blev juridisk doktor i 1889, og i karrierens første år bevægede han sig mestendels indenfor **det juridiske univers**: han havde fuld tjeneste ved en domstol, vikarierede for sin gamle professor i romersk ret ved universitetet, og havde selv stilling som underviser ved Berlins universitet i handelsret, romersk ret, skifteret, preusisk retshistorie, agrarret og agrarhistorie samt handels- og søret. Den juridiske profil fastholdt han frem til 1894, hvor han blev kaldet til et **professorat i økonomi** ved universitetet i Freiburg. Her udvidede han sit forelæsningsrepertoire med temaer som praktisk og teoretisk nationaløkonomi samt penge-, bank- og børsvæsen. I



1896 blev han kaldet til sit gamle universitet i Heidelberg ligeledes i økonomi (Volkswirtschaftslehre). Karrieren i Heidelberg blev kort da Weber allerede ved juletid 1898 blev ramt af en voldsom psykisk kollaps. Efter en række forsøg på at genoptage universitetsgerningen blev han i 1903 i en alder af 39 bevilget afsked og overført til kategorien honorarprofessor. I omkring 20 år levede han tilbagetrukket fra egentlige universitetsansættelser; men absolut ikke tilbagetrukket fra akademisk indflydelse.

Fra 1903 begynder han således for alvor at tage **sociologiske** problemstillinger op. Allerede i 1903 publicerede han "Die 'Objektivität' sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis", der regnes for hans vigtigste bidrag til sociologisk metodologi, og året efter kom "Den protestantiske etik og kapitalismens ånd". Parallelt med udvidelsen i den teoretiske erkendelse fra i første omgang juridiske og økonomiske problemstillinger til nu også at omfatte en 'forstående' sociologi dukker tvivlen på den okcidentale særudvikling og kapitalistisk rationalitet for alvor op i det weberske univers. Ved tiltrædelsesforelæsnngen om "Die National- und die Volkswirtschaftspolitik" i Freiburg i 1895 vakte Weber opsigt i akademiske og politiske kredse, "*både på grund av den "brutala nationalism" som där kom till uttryck och på grund av synet på den ekonomiska vetenskapens uppgifter och möjligheter*" (Agne Lundquist, 1983, XI).

**Efter 1903:** efter det psykiske sammenbrud og efter indoptagelsen af sociologiske problemstillinger blev Weber mindre nationalistisk som politisk individ og mindre rationalistisk som videnskabsmand. Under årene som honorarprofessor var Webers indflydelse på sociologien og de øvrige samfundsvidenskaber konstant voksende. I 1904 købte Edgar Jaffé *Archiv für Sozialwissenschaft* og tilbød Weber redaktionen af tidsskriftet (Lepsius 1990, 15). Sammen med Jaffé og Werner Sombart gjorde han hurtigt "Archiv" til Tysklands mest betydningsfulde samfundsvidenskabelige tidsskrift. Sammen med Georg Simmel og Ferdinand Tönnies grundlagde han det tyske sociologforbund. Og nok så interessant i et nutidigt perspektiv hvor den kritiske teori vender blikket mod kommunikative rationaler og mulighederne for herredømmefri kommunikation holdt Max og Marianne Weber hver søndag eftermiddag 'salon' i hjemmet i Heidelberg. I salonen deltog sociologer som Simmel, Sombart og Robert Michels samt filosoffer som Ernst Bloch og Georg Lukács for blot at nævne nogle få af de mest betydningsfulde blandt deltagerne. Ifølge Gilcher-holtey (1988) kom Marianne og Max Weber hurtigt efter ankomsten i 1897 i konflikt med "*livsformerne og kommunikationsstrukturerne*" i Heidelbergs akademiske liv. De var ikke villige til at acceptere og tilpasse sig ritualerne i den gamle form for selskabelighed, hvor mændene straks efter middagen indtog rygeværelset og kvinderne fortrak til dameværelset. I stedet "*søgte de nye*

former for ligeberettiget diskurs" (Gilcher-Holtey, 1988, 147). Allerede fra første semester i Heidelberg greb Marianne initiativet til at danne "*Vereins zur Ausbreitung der modernen Frauenideale*", en forening der blev Heidelberg afdelingen af kvindebevægelsen "*Frauenstudium - Frauenbildung*". Bevægelsen var dybt kontroversiel, fordi der allerede fandtes en "*Heidelberger Frauenverein*" - en traditionel kvindeforening ledet af en mand og med den lokale storhertuginde som protektor!

Her er det på sin plads med et sidespring til datidens Danmark for at forstå det kontroversielle og 'moderne' i Webers bidrag til kvindfrigørelsen og de kommunikative strukturer i Heidelbergs akademiske kredse. Den stærkt traditionsbevidste "*Heidelberger Frauenverein*" har mange lighedspunkter med de arbejderdannelsesforeninger, der florerede i Danmark i midten af 1800 tallet. I Danmark var arbejderdannelsesforeningerne ledet af mænd som Christian Vilhelm Rimestad, der på det store nordiske industrimøde i 1872 flot kunne erklære, at "*der eksisterer ikke noget arbejderspørgsmål som sådan i vore dage*" (Oluf Bertolt, 1938, 20). Rimestads københavnske "Arbejderforening" havde omkring 3000 medlemmer, og var byens største. I den socialdemokratiske 'historiebog' "*En bygning vi rejser*" får Rimestad følgende karakteristik:

"Han var unægtelig indbegrebet af den filantropiske liberalisme, der ikke kunne tænke sig at gribe ind i samfundets frie kræfter, men nok ville strække sig langt for at mildne eller afbøde de skavanker, som den kapitalistiske udvikling medførte for arbejderne, når vel at mærke de samme arbejdere ville tage imod det som en gave og lade være at blande sig i den politik, som kun han og hans havde forstand på." (Bd. 1, 34). 1860'ernes arbejderdannelsesforeninger var hverken opfundet af arbejdere, ledet af arbejdere eller med arbejdere til at afgøre hvad der var betydningsfulde 'sager'. Tvært imod: i skrifter som "*Arbejderens Bog*" fra begyndelsen af 1860'erne blev der fremlagt strategier for, hvorledes arbejderne kunne holdes væk fra demokratisk indflydelse: "*Det vil være lidet passende at gaa lige fra Ploven eller Værkstedet til Højstedet, hvor Lovene gives. Den egentlige Arbejder er bedst tjent med at underkaste sig disse som givne af Mænd, der have opofret et heelt Liv dertil, istedet for at famle i dette uhyre Materiale*". Bogen var gratis og blev uddelt til ejendomsbesiddere og selskaber beskæftiget med arbejderdannelse, hvis opmærksomhed blev henledt på "*det gavnlige og hensigtsmæssige i at fordele skriftet på en passende måde*" (Bertolt, 1938, 18).

Den sammenligning der kan trækkes mellem Rimestads filantropiske liberalisme i 1800. tallets København og Webers engagement i kvindesagen i Heidelberg er, at det er aldeles **upassende** at lade de direkte berørte blive organisatorer af deres egne sager og deres eget liv. I Heidelberg var det fint

med en mand til at lede "*Heidelberger Frauenverein*" og med storhertuginde som protektor. I København var det helt fint at lade de mænd, som havde opofret et helt liv dertil, koncentrere sig om arbejdsagen. Når man som Max og Marianne kommer og skaber ravage i den eksisterende borgerlige offentlighed, ved at introducere fx kvindesagen på en anden måde end tidligere, er det pinligt. Og Max Weber lod det ikke blive ved verbal støtte til kvindefrigørelsen, idet han som en af de eneste professorer engagerede sig i at åbne universitetet for kvinder ved at opfordre dem til at deltage i undervisningen, før dette blev anerkendt og officiel politik (Gilcher-Holtey, 1988, 148). Siden hjalp han sin første kvindelige studerende til en stilling ved den badiske fabriksinspektion, hvor hun blev den første kvindelige fabriksinspektør i Tyskland. I Marianne Webers "*Frauenbildung - Frauenstudium*" blev der ikke afholdt basarer - der blev diskuteret. "*Kvinder greb ordet på diskussionsaftener for at diskutere målene og vejene for foreningen og udviklingen i såvel den tyske som de øvrige europæiske kvindebevægelser*" (Gilcher-Holtey, 1988, 147). Familien Webers engagement kan sagtens tilbagevises med, at det var overklassekvinder der mødtes, og foreningen havde ganske sikkert udgangspunkt i borgerskabet. **Men pointen er det personligt engagerede bidrag til introduktionen af en anden offentlighed, en offentlighed hvor det er de direkte berørte - i denne sammenhæng kvinderne - der selv definerer deres egne vilkår og sager.**

I 1918 blev Weber igen interesseret i en lærestol ved universitetet. Efter krigen kunne han ikke længere leve af sine kapitalrenter, og i vintersemesteret 1918/19 kunne han vælge mellem professorater i München, Bonn, Berlin og Frankfurt a.M. At Weber var en ildsjæl i dette ords egentlige betydning vidner hans valg om: han kunne have valgt Berlin, barndomsbyen og centeret for politisk indflydelse. Politikken var hans andet kald. Han kunne have valgt Frankfurt og muligheden for at forbinde universitetsarbejdet med deltagelse i redaktionen af *Frankfurter Zeitung*, som han havde gjort til sin platform for politisk offentlighedsarbejde. Eller han kunne med sit relativt svage helbred have valgt lærestolen i Bonn pga. den minimale undervisningsbyrde på to ugentlige timer og en stillingsbetegnelse, der var specielt designet hans interesser: et professorat i stats- og samfundsvidenskab, hvormed vi fik nævnt den fjerde samfundsvidenskabelige grunddisciplin, hvor Weber regnes for en klassiker: **politologien.**

Men han valgte München. I forsommeren 1919!(sic). Kun få uger tidligere havde militær og frikorps styrtet den kommunistiske rådsregering, hvorunder 600 mennesker blev dræbt. Weber blev hurtigt trukket ind i de stærkt tilspidsede begivenheder i byen, der med hans egne ord var præget af skyttegrave, som blev gravet stadigt dybere, pigtrådsafspærringer og arres-

tationer. Blandt de arresterede var den østrigske nationaløkonom Otto Neurath, der under rådsrepublikken var socialiseringskommissær. I højforræderiprocessen gik Weber til forsvar for Neurath. En anden af rådsrepublikkens centrale aktører var Ernst Toller. Weber kendte allerede Toller fra Heidelberg, hvor han tog del i 'salonen'. I Heidelberg var Toller blevet fængslet for at propagandere for generalstrejke, og her var Weber gået i skranken for ham. Også i München vidnede Weber til fordel for Toller ved at fremhæve "*den unge literats idealistiske sindelag*" (Lepsius, 1990, 14).

### Ekskurs slut!

Receptionen af Weber har ofte skiftet op gennem årene. I slutningen af 60'erne og i 70'erne - altså mens Marx endnu trak læsset - blev Weber af mange marxister opfattet og fremstillet som en blakket videnskabelig og politisk personlighed. Videnskabeligt blev han betragtet som idealist. Politisk som reaktionær og entydigt fjendtligt stillet overfor socialismen, ja endog modstander af enhver form for socialisme (Andersson, 1976 og 1977). På det personlige plan har Dag Østerberg fundet det relevant at fremhæve, at Weber "*var fullstendig afhængig af sovemidler*" og levede i "*et ekteskab som aldrig blev sexuelt fuldbyrdet*" (Østerberg i Pax Leksikon, 1981, bd. 6, 524). Det var lige før den skandinavisk marxistisk inspirerede Weberreception i tone tangerede den sovjetiske. I andet oplag af "*Den store Sovjetencyklopædi*" fra 1951 blev han således betegnet som "*reaktionær tysk sociolog, historiker og økonom, nykantianer og den mest ondartede fjende af marxismen og apologet for kapitalismen*" (Weiss 1988, 126).

Sådan er det ikke længere. Mod slutningen af den kommunistiske verdens æra begyndte videnskabsmænd fra DDR, Tjekkoslaviet og Sovjet at udvise en specielt voksende interesse for Weber og en stor respekt for hans værk. Institut for Sociologi ved Universitetet i Heidelberg forvalter arven efter Weber blandt andet ved, at instituttets to prominente sociologer M. Rainer Lepsius og Wolfgang Schluchter er redaktører af "*Max Weber Gesamtausgabe*" og gennem såkaldte Max Weber-gæsteprofessorater, der tildeles prominente udenlandske weberforskere. I sommersemesteret 1992 var det tildelt den russiske professor Juri Dawydow, som forskede og forelæste i "*Gesinnungs- und Verantwortungsethik: Max Weber und Tolstoj*". Ifølge den internationalt måske mest velestimerede weberforsker, Wolfgang Schluchter, er Dawydows tematik blot et eksempel på den stadigt stigende interesse for den etiske dimension i Webers værk.

Weberdiskussionen i Tyskland fra 70'erne og frem, sætter rationaliseringsproblematikken i centrum (Schluchter 1979 og 1988, Riesebrodt 1980, Habermas 1981 og Lepsius 1990). Projektets grundliggende teoretiske synspunkt er, at der blandt disse Weberfortolkere findes et stort potentiale for analyser af konkrete samfundsmæssige moderniseringsprocesser. Men som det vil blive vist i det følgende er der blandt ovennævnte "weberianere" forskelle på tolkningen af Webers rationaliseringsteori og hvordan den kan anvendes i dag. Sagt lidt forenklet har vi Habermas, som i den ene ende påstår, at Weber stort set ikke beskæftiger sig med "det Modernes" kultursociologi, der blandt andet omfatter betydningen af de sociale bevægelser og de kulturelle handlingssystemer (Habermas, 1981, bd. 1, 300). I den anden ende har vi Lepsius, der opfatter Weber som "*ein Begründer der Kultursoziologie und zugleich als ihr Meister*" fordi han konstant både på det metateoretiske og det empiriske plan anstrengte sig efter at forstå samspillet mellem ideer og interesser (Lepsius, 1990, 31).

Det afgørende sammenfald blandt de ovennævnte Weber-fortolkere er imidlertid nok så betydningsfuldt. De er enige i mindst tre punkter, som kan bidrage til at kaste lys over, hvor de adskiller sig fra organisationsteoretiske fortolkere i den internationale Weber-debat:

- 1) Weber er rationaliseringsteoretiker og ikke enten religionssociolog eller bureaukratiteoretiker.
- 2) Den etiske (værdimæssige) dimension i Webers værk spiller en afgørende rolle.
- 3) Det er indenfor en integritetsorienteret læsning af Weber, at de systematiske anvisninger til aktuelle moderniseringsanalyser kan findes.

Kort om disse tre punkter under et: Blandt andre Lepsius 1990, Schluchter 1988 og Riesebrodt 1980 har advaret kraftigt mod at indlæse modsætninger mellem "*Wirtschaft und Gesellschaft*" (herredømmesociologien og bureaukratiteorien), der i mange år stod som Webers hovedværk og "*Wirtschaftsethik der Weltreligionen*" (religionssociologien). Schluchter har således i sit meget omfattende 2 bindsværk "*Religion und Lebensführung*" markeret en yderst kraftig distance til gentagne især amerikanske forsøg på at udlæse modsætningsforhold mellem forskellige del af Webers sociologi:

"*Weder Wirtschaft und Gesellschaft noch Die Wirtschaftsethik der Weltreligionen ist Webers soziologisches Hauptwerk. Beide sind es, weil sie in einem Ergänzungs- und Interpretationsverhältnis stehen*" (Schluchter, 1988, 589).

Denne integritetsorienterede læsning bygger på og er i overensstemmelse med den værkshistoriske tilgang, som de absolut førende Weber-kendere har introduceret både i debatter i Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie og i "*Max Weber Gesamtausgabe*" imod mange sociologers opsplittede læsning blandt andre Collins 1986 (p. 4). Collins fremfører, at den religiøse organisation (interesserne) nærmere end den kulturelle overlevering (ideerne) spiller den største rolle for Webers såkaldt sidste analyser af kapitalismens tilblivelseshistorie. Han hævder videre, at Weber i denne "*sin sidste teori om kapitalismen*", der af Collins opfattes som det videnskabelige testamente, foretager en bagudrettet kritik af systematikken i "*Den protestantiske etik og kapitalismens ånd*". Collins indlæser således modsætninger og periodiseringer i Webers sociologi, der ikke deles af de førende tyske eksperter, som samtidig gennem deres arbejde med at udgive "*Gesamtausgabe*" på en måde kan siges at forvalte arven<sup>4</sup>.

I min egen tolkning og operationalisering af Weber læner jeg mig især op ad Lepsius. Lepsius er interessant fordi han på en overbevisende måde læser Weber som kultursociolog. Men især er han interessant fordi han giver et konkret bud på, hvordan en segmenteret læsning (rekonstruktion) kan overkommes ved at sætte fokus på integriteten i den weberske produktion, og samtidig udarbejder han en 'detaljeret køreplan' for, hvordan en sociologi må gå til værks, såfremt den ønsker at studere, hvordan ideer opnår indflydelse på moderniseringsprocessen. Dette vender jeg tilbage til i kapi-tel 2.4 og 2.5. Først vil jeg imidlertid introducere Habermas' weberlæsning, fordi den fik så stor betydning for, at Weber fra midten af 80'erne og frem blev genstand for fornyet interesse.

Blandt (tidligere) marxistiske intellektuelle i Vesteuropa betød Habermas' *Theorie des kommunikativen Handelns* (TdkH) fra 1981 et jordskred i

---

<sup>4</sup>I forlængelse af ovenstående har Riesebrodt fremhævet, at såfremt man søger efter "*kvintessensen af den sene Webers værk, vil man ikke finde den ved at sætte WuG og GARS overfor hinanden, man vil nærmere finde den ved at sætte dem i forhold til hinanden*" (Riesebrodt, 1981, 126). Og Schluchter kritiserer den amerikanske Weberlæsning - som i øvrigt også Albæk bygger på(!) - for i dag at basere sig på Tenbrucks værkshistoriske rekonstruktion - en værkshistorisk tilgang, som Schluchter absolut ikke deler: "*Es scheint, als würde sein Aufsatz (Tenbrucks, LH) gerade bei englischsprachigen Autoren, die die deutschen Texte nicht lesen können, zunehmend als eine gültige Interpretation der Werksgeschichte angesehen*" (Schluchter, 1988, 558). Schluchter langer her ud efter amerikanske sociologers manglende tyskkundskaber og deraf manglende adgang til kilderne. Mere vigtigt er imidlertid, at først Riesebrodt og senere Schluchter kritiserer Tenbruck for en segmenteret og fejlagtig Weberlæsning. For en mere detaljeret kritik af Collins', Tenbrucks og andre sociologers opsplittede læsning, se endvidere Schluchter 1988 bd 2 p. 557-597 samt p. 266, p. 280 og p. 422.

receptionen af Weber. Et faktum der kan aflæses den uhyre omfangsrige sekundærlitteratur i kølvandet på TdkH fra 1983 og frem. En stor mængde af denne litteratur omhandlede netop Habermas' weberianske åre (fx Breuer 1983, Mjöset 1983, Giddens 1985). Wolfgang Schluchter har i et interview berørt temaet med Habermas' betydning for den ændrede Weber-læsning:

*"Teorien om den kommunikative handlen har helt sikkert gjort Weber salonfæhig i kredse, hvor han tidligere helt stereotyp var afskrevet som en borgerlig reaktionær, og Habermas' tidlige arbejder er selv til en vis grad bærer af dette Weber-billede. Først med TdkH har han løst sig fra dette, selvom han altid har ydet en langt mere raffineret fortolkning af Weber end flertallet, specielt blandt marxistisk motiverede fortolkere. TdkH havde den tilbagevirkning på den Weber-reception, der opfatter Habermas som en 'Theoretiker der Linken', at også som venstreorienteret skulle man beskæftige sig med Weber" (Hulgård 1992d).*

Man kan med reference til nyinstitutionalismens reformbegreb meget præcist sige, at den stærkt forandrede Weber-reception opstod fordi nogle relativt uafhængige strømme mødtes og dannede forudsætningen for en problemløsning. Fisker og Rechendorff Møller definerer fænomenet med reference til March og Olsen (1989) således:

*"På denne måde kan løsningen på et endnu ikke opstået problem "vente" længe på at problemet for det første skal opstå, at de relevante deltagere dernæst skal melde sig, og endelig at anledningen til at træffe en beslutning er til stede" (1992, 216).*

**Problemet** som tilspidsedes i årene omkring udgivelsen af TdkH var den ortodokse marxismes vigende tiltrækningskraft på dens tidligere udøvere. Kapitallogikken var rendt ind 'i muren', og det havde ikke længere appel at analysere gennemslaget af profitratens faldende tendens og kapitalens globale ulvehunger. Problemet var endvidere, at den historisk materialistiske forklaringsmodel efterhånden forkastedes også af mange kritiske intellektuelle. En årsag til dette var, at den marxistiske trend på universitetet efterhånden blev opfattet som uformående overfor nyere videnskabelige problemer som socialisation, kønsrelationer og kulturelle problemstillinger, hvor især den sidstnævnte problematik tidligere under det marxistiske 'hegemoni' ofte blev tilbagevist som forsøg på idealistisk historieskrivning.

Det vil sige, at de **relevante deltagere** (se også Hulgård 1984) meldte sig og **anledningen** var, at universitetets daværende trendsættere formodede ikke at kunne komme længere ad ortodoks marxistisk vej. Set i bakspejlet blev Habermas fra starten af firserne den teoretiker mange venstre-intellektuelle lænede sig opad, når de kritiske positioner skulle reformuleres med et løsere bånd til Marx. Med den fornyede interesse for Habermas som

i høj grad havde befundet sig ude i den universitære kulde (smlgn.: Skjervheim 1975, 10, Nørager 1983, 14f) kom også den fornyede interesse for Weber. På baggrund af en læsning af TdkH må det således være på sin plads at kalde Habermas for weberianer. I sin reformulering af rationalitetsproblematikken knytter Habermas helt eksplicit an til Weber. Og et blik på værkets "*Namenregister*" giver et fingerpeg om hans anvendelse af Weber: henvisningerne til Weber fylder 16 linjer, efterfulgt af Durkheim med 8 samt Marx og G.H. Mead med hver 7 linjer.

Da problemet med de venstreintellektuelles teoriudvikling opstod og de relevante deltagere fandt anledning til at foretage en ændring i de teoretiske aspirationer, viste det sig, at der allerede foregik en omfattende weberdiskussion, som kunne **bidrage** til løsningen på problemet. Et forhold som er blevet fremført af Schluchter:

Schluchter: "*Weberdiskussionen i Tyskland var i 70'erne ganske uafhængig af de venstreorienterede. Habermas benyttede denne weberdiskussion til sine egne formål, selvom den havde et helt andet udspring.*"

Hulgård: Hentyder De til striden mellem Tenbruck, Riesebrodt og andre? (se Schluchter 1988, Riesebrodt 1980).

Schluchter: "*Ja, Tenbruck og mine egne arbejder stillede ganske uafhængigt (af dialogen mellem Habermas og de venstreorienterede, LH) rationaliseringsproblematikken i centrum og hævdede: Weber er egentlig rationaliseringsteoretiker. Dette var netop, hvad Habermas tog op og forbandt til sin egen ansats, hvorved han også gav Weberfortolkningen en specifik retning. Også Weberkritikken i TdkH er anlagt med dette sigte. Men tidligere var Habermas' Weberkritik meget mere skematisk. Nu er den langt mere differentieret...(..)...De krav Habermas stiller til en rationaliseringsteori eller rationalitetsteori i moderne tilsnit er meget højere end de krav Weber er rede til at acceptere. Dette er der slet ikke tvivl om. Og differenspunktet ligger uden tvivl i spørgsmålet: hvad betyder universalisme i den sammenhæng. Der er Weber meget mere tilbageholdende, meget mere skeptisk og dermed også belastet af langt færre begrundelsesspørgsmål end den habermaske teori...(..)...Weber trækker grænserne for de teoretiske muligheder langt snævrere end Habermas.*" (2. fremhævning, LH) (Hulgård 1992d).

Weber siger, at der må trækkes snævrere grænser for betydningen af de samfundsvidenskabelige analyser og prognoser: **vi må blive mindre universalistiske i troen på videnskabens betydning** (jvf. ovenstående uddrag af interviewet med Schluchter).



## 2.3

### Habermas' åbning af Weber: et svar på rationaliseringens jernbur?

I Habermas' optik er Weber en sociolog som fejltolker sammenhængen mellem de samfundsmæssige sfærer og derfor også den samtidige tilstedeværelse af de tre rationalitetstyper (kognitiv instrumentel, moralsk-praktisk, æstetisk-ekspressiv)<sup>5</sup>. Det hovedproblem Habermas ser hos Weber er, at han ligestiller selektiv rationalisering (modernisering) med rationalisering overhovedet. Dette kræver en nærmere forklaring: I slutningen af "Den protestantiske etik og kapitalismens ånd" beskriver Weber det berømte jernbur:

*"Puritaneren ville være kaldsmenneske - vi er nødt til at være det. For idet askesen fra munkecellerne blev ført ud i erhvervslivet og begyndte at beherske den verdslige moral, var den medvirkende til at opbygge det vældige moderne økonomiske system, der er bundet til den mekanisk-maskinelle produktions tekniske og økonomiske forudsætninger - det system, der i dag med overvældende tvang bestemmer livsstilen hos hver enkelt, som er født ind i dette drivværk - ikke blot dem, som direkte er aktive i den økonomiske indtjening -, indtil det sidste ton fossilt brændstof er gennemglødet..(..).."*

*Ingen ved endnu, hvem der i fremtiden skal bo i buret, og om der ved slutningen af denne enorme udviklingslinje vil stå helt nye profetier eller en vældig genfødsel af gamle tanker og idealer - eller i stedet derfor en mekaniseret forstening, pyntet op med en krampagtig tagen-sig-selv-højtideligt. Så kunne ganske vist denne kulturudviklings "sidste mennesker" få lejlighed til at sige det ord: "Fagmennesker uden ånd, nydelsesmennesker uden hjerte: dette intet indbilder sig at være steget op til et aldrig før nået stade i menneskehedens udvikling" (Weber, 1981, 112-113).*

Naturligvis er det ikke isoleret set dette sted hos Weber, som Habermas er utilfreds med; men citatet er godt til at illustrere, dels hvorfor **Habermas mener**, at Weber ender med en diagnose på det moderne samfund som et jernbur, som ikke kan undslippes, dels hvordan Habermas med sin egen rationalitetsteori tilbyder en analyseramme, der intenderer at kunne åbne det

<sup>5</sup>I Bilag 2, "Habermas og tre-delingerne" skitserer jeg, hvordan Habermas i sin teori om den kommunikative handlen bygger på en lang række af tre-delinger, som alle har sammenhæng med de tre rationalitetstyper.

samme bur. Inden jeg går videre med Habermas vil jeg dissekere citatet og skitsere, hvad det egentlig er, Weber siger. De vestlige samfund har gennemløbet en udviklingsproces, hvor puritanerne i starten ville være kaldsmennesker, hvilket vil sige, at de rettede deres dennesidige interesser ind efter ideen om prædestination, der medførte verdslig akse. Den proces der ligger mellem denne "villethed" og i dag hvor vi er bundet til et system, som "*med overvældende tvang bestemmer livsstilen hos hver enkelt, som er født ind i dette drivværk*" kan bestemmes som en difussionsproces, hvor konsekvenserne af den oprindelige idé har spredt sig fra de oprindelige bærergrupper (de protestantiske sekter) til det omkringliggende samfund<sup>6</sup>. Den etik som den oprindelige idé var udtryk for er imidlertid forsvundet, såfremt Webers ord står til troende: "*I dag er ånden - måske for stedse, hvem ved? - undveget fra dette bur. I hvert fald behøver den sejrende kapitalisme ikke længere denne støtte*" (Weber, 1981, 113).

Fundamentalt for Habermas' kritik er, at Weber sammenblander form og indhold ved at fæstne blikket ved målrationalitetens samfundsmæssige dominans. I følge Habermas er der tale om en videnskabelig indsnævring, som får Weber til at bedømme det moderne samfund som et jernbur, man ikke kan undslippe. Et jernbur som medfører tab af mening, fordi ånden er undsluppet buret og tab af frihed, fordi vi er bundet til målrational handling. Habermas' ærinde er at adskille det formale fra det indholdsmæssige. Konsekvensen af dette er blandt andet, at den historiske udvikling indeholder to aspekter: det logiske og det dynamiske (Nørager, 1985, 67-68). Via sit rationalitetskompleks (se evt. bilag 2) viser han en **formelt logisk** rækkefølge, som ikke prætenderer at sige noget om det **specifikke indhold** af den samfundsmæssige modernisering på et givet udviklingsniveau. Det vil sige, at de formale egenskaber ved en rationaliseringsproces godt både kan rumme frigørende potentialer og have frigørende universel betydning på trods af de konkrete indholdsmæssige begrænsninger. Det meget sammenflettede rationalitetskompleks, som er en slags netværk, der holder sammen på den uddifferentierede moderne verden, kan godt gøre krav på universel gyldighed selvom det konkrete indhold - den konkrete samfundsmæssige rationalisering - er indskrænket i forhold til de formale muligheder.

Habermas har gennem anknytning til Marcuse allerede i 1969 sammenfattet denne kritik af Weber:

*"Det Max Weber kaldte "rationalisering" er ikke "rationalitet" som sådan, men en bestemt form for utilstået politisk herredømme i rationalitetens navn... Målrational handling er ifølge sin struktur udøvelse af*

<sup>6</sup>Sprednings- eller difussionsprocessen er temaet i kapitel 2.4 og 2.5.

*kontrol. Derfor er "rationaliseringen" af leveforholdene efter denne rationalitets målestok ensbetydende med institutionalisering af et herredømme, som bliver uigenkendeligt politisk: den tekniske fornuft i et samfundsmæssigt system af målrational handling prisgiver ikke sit politiske indhold." (Habermas, 1969, 19).*

Ved at gå til artiklen "*Erkendelse og interesse*" fra samme periode kan man hente hjælp til åbning af dette citat. I ovenstående uddrag af "*Teknikk og vitenskap som ideologi*" taler Habermas om et herredømme, som er uigenkaldeligt politisk. Når et herredømme er politisk, er det måske nok ideologisk fastfrosset, men muligt at ændre: i "*Erkendelse og interesse*" skriver han, at det er den kritiske samfundsvidenskabs opgave, at undersøge hvornår der er tale om invariante lovmæssigheder, og hvornår der er tale om samfundsmæssige forhold, som er "*ideologisk fastfrosne, men i princippet foranderlige*" (se endv. note 7, 42). Citatet fra "*Teknikk og vitenskap som ideologi*" rummer et hug til Weber for at ligestille den kapitalistiske meget selektive form for rationalisering med rationalitet (fornuft) overhovedet. Det vil med hjælp fra "*Erkendelse og interesse*" sige, at Weber forveksler de invariante lovmæssigheder med det ideologisk fastfrosne, men i princippet foranderlige samfund. Og Habermas siger videre, at når man slutter på denne måde, ja så må man nå frem til jernburet. Men citatet kan også opfattes som et hug til organisationssociologien, hvor rationalitet betyder effektivitet i den bestemte kapitalistiske udgave af ordet. En tolkning som gik igen i fx Fivelsdals organisationssociologiske udlægning af rationalitetsbegrebet (Fivelsdal, 1989, 59).

Det som ikke fremgår af Fivelsdals tekst er, at det er en bestemt selektiv type rationalisering. Og ikke en samtidig tilstedeværelse mellem de tre forskellige rationalitetstyper, der er den vigtigste analytiske grundfigur i Habermas' udarbejdelse af teorien om den kommunikative handlen. Det vil sige, at ikke blot Weber hænger fast i målrationaliteten, det gør også senere organisationssociologiske udlægninger og top-down orienterede implementeringsanalyser.

Det fremadrettede formål med Habermas' projekt er at vise, hvordan den vestlige kapitalistiske form for rationalisering ikke er den eneste logisk mulige i forhold til de rammer, der er anslået af det Moderne. Såfremt man kan tale om en frigørende erkendelsesinteresse (den kritiske teoris væsentligste kriterium) består det i hans 'forslag' om at holde fast ved det Moderne. En konsekvens er, at vi ikke skal fortvivle over at leve i den del af verden, som har formået dels at få afmystificeret vores verdensbilleder, dels at få uddifferentieret rationalitetstyperne. Hvad vi derimod skal fortvivle over er, at det ikke er lykkedes at skabe en bedre balance mellem

de samfundsmæssige sfærer og rationalitetstyper. At dette positive syn på såvel historien som de fremtidige muligheder ikke er ren og skær tom spekulation godtgør Habermas ved at påpege, at den moralske og den æstetisk-ekspressive rationalitetstype faktisk er aflejret i den samfundsmæssige virkelighed og udvikler sig efter autonome kriterier.

Videnskabeligheden dokumenterer Habermas endvidere i sin fremstilling af paradigmeskiftet fra bevidsthedsfilosofiens subjekt-objekt model til kommunikativ handlingsteori. Den bevidsthedsfilosofiske figur, Habermas gør op med, kan (yderst kortfattet) beskrives som et subjekt, der står overfor verden, og forsøger at aflokke verden (objektet) en mening. Enten ved refleksion eller instrumentel omformning af objektet. Det isolerede subjekt indvirker gennem erkendelse og handlen på objektet. Subjekt-objekt modellens fejl består i, at den producerer erkendelsesmæssige og videnskabelige begrænsninger:

1) Sproget har i bevidsthedsfilosofien den ensidige funktion at fremstille objektet. Man taler om sprogets fremstillingsfunktion. Denne indskrænkning medfører en snæverhed i synet på den samfundsmæssige rationaliseringsproces, som vi også finder hos Weber. Overført til fx organisations-sociologiske studier er spørgsmålet hvorvidt en problemstilling som effektivitet overhovedet kan undersøges af en tilskuersynsvinkel, der som udenforstående fremstiller objektet (effektiviteten i en konkret organisation).

2) Subjekt-objekt modellen er to-polet. Dette medfører med Troels Nørgers ord, at der kommer til at mangle en tredje størrelse, "*et medium hvori der kan diskuteres og hvorudfra der kan kritiseres*".

Kritikken rammer Weber fordi han ender op med kulturpessimistisk at antage, at der nok ikke er nogen vej ud af det kapitalistiske jernbur, hvor vi som isolerede individer er bundet til den entydigt målrationelle form for udvikling. Når Habermas ikke er kulturpessimist skyldes det først og fremmest hans paradigmeskift fra bevidsthedsfilosofiens subjekt-objekt tænkning til en kommunikationsteoretisk subjekt-subjekt model. Både den ikke rationalistiske samfundsvidenskab (Weber) og den kritiske teori fra Horkheimer og Adorno til Habermas selv kan helt frem til TdkH kun levere ideologikritik<sup>7</sup>. Med paradigmeskiftet bestemmer han hvad dette princip for

<sup>7</sup>I den uhyre væsentlige "Erkendelse og interesse" formulerer Habermas, hvordan det er den kritiske samfundsvidenskabs evne til ideologikritik, der adskiller den fra de 'systematiske handlingsvidenskaber': "*De systematiske handlingsvidenskaber, økonomi, sociologi og statsvidenskab, har, i lighed med de empirisk-analytiske natuvidenskaber som mål at frembringe nomologisk viden. En kritisk samfunds-*

forandring helt præcist går ud på. Han siger, at ideologikritikken må have et mere substantielt indhold. Dette indhold er den kommunikative handlen, en samfundsmæssig virkelig rationalitetsform, der konstituerer et område af samfundet, hvor tingsliggørelsen (endnu) ikke er slået igennem. Det vil sige, at den frigørende interesse ikke er bundet op på et fremtidigt samfund, som vi alligevel ikke kan bestemme videnskabeligt. Den er ikke bundet op på uklare begreber som "det gode liv". Den er til gengæld eksisterende i sproget og sikrer dermed vores evne til at handle kommunikativt. Nok så vigtigt er den fremadrettet, fordi den påpeger muligheden for at etablere mere menneskeværdige balancer mellem de tre rationalitetstyper.

## 2.4

### Webers kulturanalyse: et svar på værdiproblematikken?

Det er ambitionen i den resterende del af dette kapitel at skitsere hvordan, der i Webers sociologi er et - måske stadig uafdækket - potentiale til anvendelse for samfundsvidenskabelig grundforskning i moderniseringsprocessers karakter og gennemslagskraft. Dette vedrører fremfor alt problemet med, hvordan hullet efter at have forladt troen på det sociale ingeniørarbejde og den rationalistiske opfattelse af reformbestræbelser gennemslagskraft kan udfyldes.

Schanz og Thomsen (1984) har skitseret hvordan civilisationsbegrebet fra det 18. århundrede og frem gled ind og blev en samlebetegnelse for en forestilling om, hvad udviklingen i menneskets tre verdensrelationer: menneskets forhold til naturen, til de andre og til sig selv burde føre til. Civilisationsbegrebet var "*det sammenfattende udtryk, som man anvendte for at udtrykke den radikale forandring og hurtige udvikling, som kunne iagttages bredt*" (Schanz og Thomsen, 1984, 22). Begrebet skiftede men fastholdt i lange tider sin tilknytning til den historiefilosofiske evolutionisme (Nørager 1985, 53). Op gennem det 19. og det 20. århundrede har begreberne for de hurtige forandringsprocesser skiftet således, at de anvendte begreber afspejler de historisk aktuelle problemstillinger. Schanz/Thomsen anfører, at der i slutningen af forrige århundrede i forbindelse med imperialismen blev talt

---

*videnskab nøjes ikke med dette. Den påtager sig udover dette at undersøge hvornår de teoretiske udsagn griber invariante lovmæssigheder ved den sociale adfærd overhovedet, og hvornår den griber ideologisk fastfrosne, men i princippet foranderlige afhængighedsforhold =ideologikritik, LH)" (Habermas, 1969, 11).*

om "*europæisering*" og "*Westernalization*". Senere anvendte samfundsvidenskaberne udtrykket "*rationalisering*" for den specielle vestlige udviklingsproces. Max Weber afklæder begrebet sin historiefilosofiske balast, og bliver den første, som forsøger sig med en empirisk sociologisk undersøgelse af rationaliseringsprocessen. Når der i dag tales om europæisk integration, er der vel tendentielt tale om en tilbagevenden til historiefilosofien: aktuelle nationalstatslige samfundsformationer opfattes som stadier på vej mod det vi ved vil komme, selvom vi på grund af de ekstremt hurtige og problematiske forandringer har vanskeligt ved at se, hvordan vi skal nå derhen - til den europæiske integration.

Der er til gengæld næsten ingen grænser for hvilke samfundsvidenskabelige discipliner, der opfatter Max Weber som en af netop den pågældende disciplins absolutte klassikere<sup>8</sup>. Men en disciplinorienteret læsning har tendens til ikke at kunne fange Webers tværvideenskabelige sigte, hvilket medfører, at integriteten i hans arbejder fremstår som mere splittet, end der er grund til. Konkret betyder det, at organisationsteoretiske rekonstruktioner kan have ret i at forkaste det rationelle paradigme men uret i, at Weber 'skal smides ud med badevandet'. Såfremt han skal opfattes som det rationelle paradigmes åndelige fader (som hævdet af Albæk, 1988, 72-73) er det nødvendigt med en udvidelse af rationalitetsbegrebet til at omfatte andet og mere end effektivitet og resultatorientering (Fivelsdal og Bakka, 1986).

Med rationaliseringsproblematikken i centrum vil jeg i det følgende skitsere, hvordan der i Webers sociologi er en bredspektret analyseramme, som kan bidrage til at løse nogle af de problemer den anvendte samfundsforskning, herunder evalueringsforskningen aktuelt befinder sig i. Det drejer sig om problemet med at håndtere værdiforandringsproblematikken i aktuelle omstillings- og moderniseringsprocesser. At behovet findes er påpeget fra mange sider. Man kan således sammenfatte et af den anvendte samfundsforskningens aktuelle problemer i følgende spørgsmål: hvordan håndtere fænomener som værdier, ideer og 'mening'? Vi kan se, at disse størrelser spiller en central rolle i moderniseringsprocessen; men hvordan udarbejde præcise analyser af deres rolle?

Spørgsmålet er inspireret af en efterlysning fremført fra fremtrædende politologer. Efterlysningen går ud på, at det er vigtigt at tage ide- og værdiperspektivet i betragtning, når der skal analyseres på moderniseringsbestræbelsers gennemslagskraft. Således har den norske organisations- og reformteoretiker Johan P. Olsen i flere sammenhænge betonet, at reformprocesser er en del af kampen om folks tankeverden (Olsen 1989, 46 citeret

<sup>8</sup>Fx Bogason 1992, 29 og Albæk 1988, 72 ff (politologi), Fivelsdal & Bakka 1986 (organisationsteori).

efter Bredsdorff 1991; Olsen 1990, 66). Han rejser spørgsmålet om, hvorfor reformfolk "fremturer", når gevinster målt i effektivitet og produktivitet er vanskelige at opnå og svarer selv, at såfremt vi ser på reformprocesserne som en del af kampen om folks tankeverden, kan det hidtidige reformarbejde dels tjene det formål, at skabe ny enighed om den offentlige forvaltnings organisation og opgaver. Dels har reformdiskussionerne, forstået som kampen om folks tankeverden, "*banet vej for store holdningsændringer overfor den offentlige sektor. Fremtidige strukturelle forandringer er blevet gjort mulige*" (Olsen 1990, 66).

Olsen præsterer her en ren Weber: Reformprocesser er også en del af kampen om folks tankeverden. Opfattelsen korresponderer helt med Webers historisk sociologiske aflæsning af, at moderniseringsprocesser lader sig analysere fra oven såvel som fra neden (jvf. sporskiftemetaforen se nedenfor). Nils Bredsdorff (1991, 3) er inde på samme tankegang, når han går imod blandt andre Grønnegård Christensens påstand om, at 80'ernes moderniseringsprogrammer og forsøg på deregulering ikke har haft nogen synderlig administrationspolitisk effekt. I stedet fremhæver Bredsdorff, i forlængelse af J.P. Olsens begreb "*kampen om folks tankeverden*", at 80'ernes programmer i høj grad har bidraget til at **ændre holdningerne** til både velfærdsstat og offentlig sektor.

Når den gennem tiderne længst siddende undervisningsminister Bertel Haarder præsenterede sine reform- og fornyelsesforslag under stærkt ide-ladede og innovative titler som "*Perestrojka i uddannelsessystemet*", "*Operation Regelstorm*", "*Siveprincippet*" m.v., er det fordi, han har en præcis fornemmelse af ideers betydning for moderniseringsprocessen. Med de symbolsk intensive referencer til kendte og fascinationsfyldte arenaer - fx Perestrojka - kaster ministeren sig selv og sit ministerium ind som en aktiv deltager i kampen om folks tankeverden. Hvad enten fornemmelsen af ideernes betydning for moderniseringsprocessen nu er praktisk-intuitivt eller teoretisk begrundet. Eller sandsynligvis en blanding af begge dele.

Peter Bogason (1991b) har i en artikel om top-down og bottom-up funderede analyser af offentlig kontrol og styring fremhævet, at ide- og værdiperspektivet i stadigt stigende grad vil blive draget ind i den bottom-up orienterede tilgang. Hvor top-down approachen er velegnet til evaluering af formelle politiske og administrative systemer, er bottom-up approachen mere velegnet, når det drejer sig om undersøgelser af politiske processer i lokalsamfundet og realiseringen af kollektive mål. Bogason fremhæver, at kontrol og styring er et centralt objekt for den top-down orienterede tilgang, mens kombinationen af 'lokalitet' og værdier er relevante i bottom-up forskningen: "*Values appear to influence the actors strongly but adequate*

*ways of conceptualising this still remain to be developed"* (Bogason 1991b, 204-205). Bogason påpeger her, at især bottom-up forskningen har brug for at kunne analysere på reformprocessers værdiindhold. Således forholder det sig, fordi værdier synes, at øve stærk indflydelse på reformprocessens aktører. Men samtidig mangler der en systematisk begrebsliggørelse af, hvordan dette foregår.

## Webers tema

Overfor den politologiske efterlysning har vi en bestemt form for sociologi, der netop som tema har, at undersøge værdiers (eller ideers) status i moderniseringsprocessen. Det drejer sig om Max Webers undersøgelser af hvordan ideer og interesser gennem gensidige påvirkninger skaber institutioner og moderniserer samfund. Hans bidrag til sociologien kan anskues som en omfattende kulturanalyse med en hovedinteresse i at dokumentere, hvordan ideer (værdier) **har haft** og **kan få** skelsættende historisk betydning (Riesebrodt 1980, Habermas 1981, Lepsius 1990).

Weber var ophavsmand både til den klassiske bureaukratiteori (bragt i fokus og videreudviklet af organisationsteorien), der er en del af hans mere omfattende herredømmesociologi og til den stadigt skelsættende protestantisme-kapitalisme tese, der er en del af hans religionssociologiske undersøgelser. Men samtidig, og måske netop på grund af dialektikken og det tværvidenskabelige sigte ved disse forskningsinteresser, var han specialist i det vestlige samfunds rationaliseringsproces. Og hermed er spændvidden i hans sociologi angivet. En spændvidde der har medført, at der til stadighed blandt de weberianske 'retninger' har stået strid om, hvordan hans sociologi skal tolkes og anvendes. En væsentlig del af striden har som påpeget tidligere netop stået om, hvorvidt herredømmesociologien eller religionssociologien rummer "arven fra Weber". Men indenfor nyere Weberforskning (se kapitel 2.2) bliver der advaret kraftigt mod at indlæse sådanne modsætninger mellem fx "*Wirtschaft und Gesellschaft*" (WuG) (herredømmesociologien), der i mange år blev opfattet som Webers hovedværk og "*Wirtschaftsethik der Weltreligionen*" (WiWe), der rummer religionssociologien (Schluchter, 1988, 589). Denne erkendelse fra Schluchters meget grundige blotlæggelse af de opsplittede rekonstruktioner er uhyre væsentlig at fastholde: henholdsvis politologiske (organisationsteoretiske) fremhævninger af WuG og religionssociologiske ditto af WiWe overser det **tværvidenskabelige rationaliseringsperspektiv**.



Såfremt man som denne afhandling accepterer, at der ikke er nogen indre modsætning mellem erkendelsesinteresserne i de forskellige dele af Webers sociologi, kan hans bidrag til sociologien formuleres som **en omfattende kulturanalyse, hvor en hovedinteresse er at dokumentere, hvordan ideer kan få skelsættende historisk betydning.** I "Den protestantiske etik og kapitalismens ånd" (1904) undersøgte og dokumenterede han, hvordan ideer kan virke som sporskiftere i moderniseringsprocessen. Det var en historisk sociologisk analyse af, hvordan det religiøse indhold i calvinisternes prædestinationslære blev en medvirkende faktor til den kvalitative udformning såvel som den kvantitative udbredelse af kapitalismen. Men i de senere religionssociologiske undersøgelser udbredtes denne oprindelige snævre problemstilling til ikke blot at omfatte forholdet mellem religion og økonomi (kapitalisme), men til at spørge efter egenarten af **hele** den vesterlandske kultur (Weber, 1989, 16), hvilket indebærer et rationaliseringsperspektiv på de samfundsmæssige forandringsprocesser.

## Fra religiøse ideer til ideer overhovedet

I den berømte indledning til de religionssociologiske undersøgelser kommer Weber med to præciseringer, der er metodisk retningsgivende for en sociologi, der vil anvende hans metode til analyser af aktuelle moderniseringsprocesser.

**Den første præcisering lyder:**

*"Interesser (materielle såvel som ideelle), ikke: ideer, behersker umiddelbart menneskenes handlen. Men: "Verdensbillederne" som blev frembragt gennem "ideer", har som sporskiftere meget ofte bestemt banerne i hvilke dynamikken mellem interesser bevægede handlingerne fremad"* (Weber 1989, 101).

Det præciseres her, at det ikke er ideer som sådan, der kan fungere som sporskiftere: det kan kun ideer, der har formået at blive til verdensbilleder. Adskillelsen mellem ideer og verdensbilleder er vigtig. Hvorvidt ideer bliver til verdensbilleder afhænger af den konkrete institutionalisering, de gennemløber. Derfor må de pågældende ideers rationaliserings- og institutionaliseringsproces analyseres<sup>9</sup>. Institutionaliseringen foregår som en rationaliseringsproces, hvor ideerne bliver til verdensbilleder gennem gensidige påvirkninger mellem de centrale bæreres interesser og deres "sidste

<sup>9</sup>Både Riesebrødt 1980: "Integration og institutionalisering"; Habermas 1981: "Wertsteigerung" bd.1 s.250 ff. samt "evolutionäre Schub" bd. 2 s. 464 ff.; og Lepsius 1988: "Socialisationstärke und Sanktionierungsdruck" s.35 ff. udtrykker med let varierende begreber den samme opfattelse.

værdier" (Riesebrodt 1980, 120 ff.). Såfremt verdensbillederne eksisterer i et miljø med tilstrækkelig socialisationsstyrke og sanktionstryk kan de formå at skifte moderniseringsprocessen ind i nye baner. Analysen af hvordan ideer transformeres til verdensbilleder, og dermed bliver moderniseringsduelige kan således kun ske ved at tage de centrale bæreres interesser i betragtning. Og interesserne må forstås i relation til bærernes og den pågældende epokes økonomiske, politiske og sociale forhold (Riesebrodt 1980, 121). Det er ideernes rationaliseringsproces, som afgør, hvorvidt ideerne formår at få indflydelse på historiens gang. En proces som i vidt omfang - men ikke udelukkende - er bestemt af forhold, som kan ledes tilbage til selve ideen. Forholdet mellem ideer og interesser i moderniseringsprocessen angiver således to forskellige analyseperspektiver; men begge perspektiver må integreres i den konkrete analyse (se endv. Lepsius 1990, s.43 og Habermas 1981, bd. 1, 299).

Den anden præcisering lyder, at sporskiftemetaforen ikke er forbeholdt religiøse ideers betydning for den samfundsmæssige modernisering. Metaforen er i princippet generaliserbar, hvilket Weber slog fast i mange sammenhænge. I den berømte *"Einleitung"* til de religionssociologiske studier skriver han, at de ideer, der har kunnet fungere som sporskiftere ofte har været religiøst betingede (Weber 1989, 109). Dette resultat finder Weber gennem sine historisk sociologiske analyser; men det er udtrykkeligt **ikke forbeholdt** religionen at kunne levere tilstrækkeligt indhold til en ide for, at den kan fungere som sporskifter. Mens Weber ovenstående sted i *"Einleitung"* så at sige opsummerer et væsentligt resultat af sine historisk sociologiske analyser, udtrykker han sig andre steder om resultatets almene betydning. I *"Den protestantiske etik og kapitalismens ånd"* udtrykker Weber således håb for, at studiet har en generel metodisk relevans for studier, som ønsker at kunne analysere på ideers samfundsmæssige betydning:

*"Den følgende studie kunne således på sin ganske vist beskedne måde måske yde sit bidrag til anskueliggørelse af, hvordan "ideer" overhovedet bliver virksomme i historien."* (Weber 1981, 53).

Her taler Weber netop ikke blot om religiøse ideer men om ideer i det hele taget. At de specifikke moderniseringsduelige ideer måske som oftest har haft et religiøst indhold er en anden snak, som absolut ikke udelukker, at ideer i det hele taget **kan fungere**, og faktisk **har fungeret** som sporskiftere<sup>10</sup>.

<sup>10</sup>Tenbruck læser Weber på en anden måde, idet han indlæser identitet mellem ideer og religion på den ene side samt interesser og samfund på den anden: *"Was ist die Rolle der Ideen und Interessen (oder was für Weber auf das Gleiche hinauslief, von Religion und Gesellschaft)"*, Tenbruck i *"Das Werk Max Webers"*, KZfSS, 1975,

## 2.5

### Operationalisering af Webers kulturanalyse

Men hvordan skal man gå til værks, såfremt man vil studere ideers betydning i moderniseringsprocessen? Eller spørgsmålet kan præciseres: hvordan håndtere de aktuelle moderniseringsbestræbelser værdiproblematik. Til denne ende har M. Rainer Lepsius (1990) skrevet en bog, som hedder *"Interessen, Ideen und Institutionen"*. Alene bogens titel angiver relevans for en sociologi, der ønsker at undersøge, hvordan ideer bliver samfundsmæssigt virksomme. Lepsius, der er tilhænger af den integritetsorienterede læsning, indleder en af artiklerne i bogen med påstanden, at Weber må regnes som **en af kultursociologiens grundlæggere**, fordi hele hans værk er båret af anstrengelsen efter at analysere hvordan ideer og interesser griber ind i hinanden i et processuelt forhold: Interesser er idébundne. De behøver et 'værdiforhold' for overhovedet at formulere mål og retfærdiggøre midler. Ideer kan til gengæld blive konkrete og opnå tydningsmagt gennem deres binding til interesser. Institutioner er bærere af både ideer og interesser. Gennem institutioner tilbydes interesserne køreplaner for, hvordan de kan komme til udtryk og sætte sig igennem. På samme måde giver institutionerne ideerne gyldighed i bestemte handlings-sammenhænge. At kunne håndtere sammenhænge mellem disse samfunds-komponenter er varemærket på en god kultursociologi (Lepsius, 1990, 31).

Og netop **dynamikken** mellem de samfundskonstituerende komponenter 'ideer', 'interesser' og 'institutioner' gør, at den historiske udvikling holdes åben. Et faktum med et alt for overset **kritisk potentiale**: *"Kampen mellem interesser, striden om ideer og konflikten mellem institutioner lader konstant nye sociale konstellationer opstå, som holder den historiske udvikling åben"* (Lepsius 1990, 7). Lepsius tager samtidig implicit afstand fra Habermas' kritik af, at Weber hænger fast i målrationaliseringens nærmest absolutte overherredømme. I et interview har han således hævdet, at midt i Webers ubehag ved *"den bureaukratiske nats dunkelhed"*, var det samtidig et grundsynspunkt hos ham, at han i **den konfliktende koordination af institutioner så et moderne vestligt fænomen, som tillader en større frihed i livsførelsen**. Netop i det vestlige samfunds iboende 'bestræbelser' på at

---

Heft 4, 677", her citeret efter Riesebrodt 1980. Mod denne opfattelse hævder Riesebrodt, at de ideer som institutionaliseres til verdensbilleder ingenlunde udelukkende er religiøse. Riesebrodt aflæser i stedet ideinstitutionaliseringen som en rationaliseringsproces, hvor ideerne dels gennem de centrale bæreres interesser dels gennem deres "sidste værdier" bliver til verdensbilleder, der altså formår at skifte moderniseringsprocessen ind i nye baner.

institutionalisere konflikter, så Weber frihedens mulighed. Eller igen med Lepsius' ord:

*Men hvad jeg i denne sammenhæng finder interessant ved Weber er, at han hele tiden forsøger at formulere modsatrettede principper (Gegenprinzipien). Man skal ikke sige: præcist dét og dét er godt; men i stedet: bureaukrati er nødvendigt - men har negative følger. Men vi kan ikke bortskaffe bureaukratiet, derfor behøver vi demokratiet. Demokratiet skal hæmme bureaukratiet. Så siger han videre, at demokratiet er jo heller ikke så vidunderligt, det er også ganske slet. Altså siger han, at vi behøver bureaukratiet for at disciplinere demokratiet. Og sådan forsøger han konstant at formulere modsatrettede principper. Weber siger hele tiden, at ingen af disse principper er uden negative følger, og derfor må vi forbinde det ene princip med det andet: Vi må bevidst tilføre konflikter, thi tager jeg to principper har jeg konflikt. Altså institutionaliserer vi konflikterne, og konflikterne er friheden! Friheden findes ikke, fordi der er homogenitet i et enkelt principps gyldighed." (Lepsius i Hulgård 1992b).*

Det er en af denne afhandlings teser, at netop Webers konfliktperspektiv har stor relevans for aktuelle analyser af moderniseringsbestræbelserne i Danmark. Et eksempel kan skitsere dette. Rold Andersen (1991) har i sin analyse af velfærdsstaten i Danmark og Europa vist hvordan den "danske kommunestruktur er i en international særstilling" (53). Særstillingen består i, at der næppe er "andre steder, hvor kommunerne har større handlefrihed ved opgaveløsningen end i Danmark". Rold Andersen konkluderer, at på trods af vanskeligheder i samspillet mellem de offentlige organer på stats- amt- og kommunalt niveau har vi en både "usædvanligt decentraliseret og dog sammenhængende offentlig sektor" (53). Analyser af konkrete velfærdsstatslige problematikker må tage højde for dette konflikt-potentiale, der altså også i Rold Andersens optik er en slags garant for både friheden og en dog sammenhængende offentlig sektor. Jeg vil senere (i kapitel 3, 4 og 5) vise, hvordan konflikten blev institutionaliseret i forbindelse med SUM-programmet, hvor en statslig pulje 'tvang' to tendentielt konfliktende parter indenfor det sociale område nemlig forsøgsmagerne og det etablerede kommunalt organiserede sociale system til forhandling.

## Kulturanalysens 4 trin

Når man vil undersøge muligheden for at importere Max Webers kulturanalyse og anvende den på undersøgelser af aktuelle moderniseringsprocesser rejser følgende spørgsmål sig: hvor tæt (historisk/tidsmæssigt) kan man

gå på aktuelle moderniseringsprocesser ud fra et weberiansk perspektiv. Weber opererede jo selv med et tidsperspektiv, der omfattede hele den epoke han kaldte for "*die ökonomische und soziale Eigenart des Okzidents*" (Weber, 1989, 28). Men kan perspektivet anvendes på aktuelle moderniseringsbestræbelser som de forekommer i 80'ernes og 90'ernes Danmark?

En sådan import må nødvendigvis blive tillempet; men som det er fremgået tidligere i afhandlingen, er nødvendigheden af at tematisere moderniseringsprocessernes værdiindhold blevet fastslået fra mange sider. Lepsius (1990) har kritiseret, at Weber-receptionen har været alt for segmenteret, at receptionen har fikceret på enkelte begreber, "*hvorved den ikke har kunnet gøre analysekraften i den weberske sociologi anvendelig for moderne sociologi*" (Lepsius, 1990, 29). Lepsius forsøger selv at overkomme problemet, blandt andet ved at udarbejde en detaljeret 'køreplan' for hvordan en sociologi må gå til værks, såfremt den ønsker at følge det weberianske spor i studiet af forholdet mellem ideer og interesser. Han plæderer for nødvendigheden af, at gå ind Webers studie af den protestantiske etik for derud-af at "*udvinde systematiske anvisninger til et kultursociologisk program*" (ibid., 33).

Gennem 4 trin vil jeg belyse hvilke niveauer en sådan analyse kan gennemløbe. Først gennemgås den metode, som kan udledes af Webers egne undersøgelser. Dernæst skitserer jeg, hvorvidt og hvordan metoden kan anvendes på et nutidigt problem: er SUM-programmet et led i traditionen for folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelser?

**1. trin** i analysen af konkrete ideers rationaliseringsproces fra kulturelt til samfundsmæssigt niveau består i en **nøjagtig bestemmelse af den pågældende ide**, (den ide hvis "socialvirksomhed" skal undersøges). Weber valgte at undersøge den asketiske protestantismes kaldsetik. Ideen kunne præciseres som "*pligt til bekræftelse (overfor Gud, LH) i det daglige arbejde, lige meget hvori dette arbejde består, og hvortil det fører*" (Lepsius 1990, 34). En direkte konsekvens af ideen er, at den som 'rammes' bekræfter sig overfor Gud. Dette medfører en arbejdsetik, der som mål har at forlene den enkelte med en indre sikkerhed om egen nådestand: Vished om at man er prædestineret til Guds rige<sup>11</sup>. Den asketiske protestantisme fordrer af den enkelte, at han konstant og systematisk har pligt til at opfylde sit kald som værdi i sig selv. "*Kaldsetikken får en overordentlig handlingsledende betydning så længe erkendelsen af egen nådestand er af*

<sup>11</sup> Dogmet om udvælgelse til nåden. I følge læren om prædestination kan mennesket hverken regne med understøttelse af magiske midler til frelsen eller på forhånd med sikkerhed vide om man hører til blandt de udvalgte.

*dominerende betydning for individet"* (s.35). Denne betydning eksisterer så længe mennesket har 'transcendentale' forventninger til Guds nåde.

Analysens **2. trin** består i en **kognitiv isolering af ideen** (Lepsius, 1990, 35). Ideen, der blev bestemt på første trin (hos Weber: den asketiske protestantismes kaldsetik) har en række egenskaber, der er vigtige for at kunne fuldføre undersøgelsen:

- den stiller krav om en **specifik adfærd**,
- den kan **afgrænses fra andre kalds- (erhvervs) etikker**,
- og den kan sættes i forhold til **afgrænsede bærergrupper**.

Lepsius opfatter, at de konkrete egenskaber ved "Webers" ide har generel betydning for en sociologisk analyse, der ønsker at følge samme spor: Den afgrænsede ide må således have "*specifikke adressater*", der giver mulighed for at måle dens virksomhed. Dette var tilfældet ved den asketiske protestantisme: Ideen fik en eksistentiel forankring ved både at blive internaliseret og sanktioneret gennem de troendes direkte fællesskab. Socialisering og sanktionering foregår indenfor den samme bærergruppe: "*Socialisationskraften og sanktionstrykket yder det umiddelbare forhold hos de protestantiske sekter mellem en specifik værdiforestilling og den udpegede bærergruppes adfærd. Således kan ideens socialvirksomhed betragtes umiddelbart hos sektmedlemmernes faktiske adfærd*" (Lepsius 1990, 35).

Allerede på dette trin er der store vanskeligheder med at følge systematikken fra Webers undersøgelse. Vanskeligheden opstår såfremt det lader sig gøre at bestemme ideen nøjagtigt; men hvor dens sociale gyldighedsområde ikke kan tilskrives eksplicit afgrænsede bærergrupper. I dette tilfælde bliver det højst tvivlsomt hos hvilke grupper ideen egentlig har "*vundet tilstrækkelig adfærdsprægende bindende indflydelse*" (s.35). Lepsius udpeger derfor sekter - i det hele taget - som særdeles velegnede studieobjekter. Disse gruppers totale livsførelse er gennemvævet af en speciel etik, og synligheden i den enkeltes adfærd tillader et kontinuerligt opdragelsesarbejde (socialisationsstyrke) samt en umiddelbar kontrol (sanktioneringstryk).

**3. trin** går ud på at skelne mellem **direkte og indirekte følger**. De direkte følger kan umiddelbart tilskrives ideen, mens de indirekte er forårsaget af **kontekstens egenskaber**. De protestantiske sekters økonomiske gevinst kan ikke tilskrives ideen selv. Den direkte følge af kaldsetikken er en forøgelse af arbejdsintensiteten, mens forøgelsen af chancer for gevinst er en indirekte følge, som skal tilskrives egenskaber ved konteksten. På denne måde kan ideen i en speciel kontekst frisætte andre funktionssammenhænge. I forbindelse med den asketiske protestantisme fx sammenhængen mellem opsparing og investering. Således forholdt det sig

fordi puritanerens tilhørsforhold til en sekt med asketisk erhvervsetik og 'stabil' livsform forøgede hans kreditværdighed. Den parallelle akkumulering af egenfinansieringen og fremmedfinansieringen kan derfor ikke tilskrives ideen; men må udledes af bærergruppens sociale funktionssammenhæng.

Opgaven, med at 'sortere' hvilke nydannelser, der kan tilskrives ideen, og hvilke der må tilskrives dens funktionssammenhænge, rummer den anden store vanskelighed ved at følge Webers systematik. En vanskelighed som Weber selv påpegede med ordene: "*Man styrer ud i det uendelige, såfremt man vil fremstille disse afhængigheder i alle deres enkeltheder*" (Weber, 1989, 86).

Problemet består i at bestemme de nye orienteringsmåders oprindelse i enten de direkte eller de indirekte følger. Altså hvad kan tillægges egenskaber ved konteksten/udviklingsmulighederne, og hvad kan tillægges egenskaber ved ideen (kaldstanken). Vanskeligheden med at udføre dette nødvendige sorteringsarbejde øges jo længere kæden af gensidige induktioner mellem ide og kontekst bliver: "*jo mere sammenknyttes mulighederne for ideernes udvikling gennem kontekstbetingelserne og kontekstbetingelsernes ændringer gennem ideer*" (Lepsius, 1990, 37). Trods vanskeligheden med at bestemme de forskellige 'udløsningsmekanismer' er det netop gennem kæden af gensidige induktioner, at samfundet konstitueres processuelt: det vil sige gennem samspillet mellem ideer, interesser og institutioner. Eller som Lepsius pointerer: Af interesser, ideer og institutioner opstår sociale ordener.

#### 4. trin vedrører undersøgelsen af hvordan ideerne bliver spredt<sup>12</sup>.

Man kunne anlægge et kvantitativt sociologisk perspektiv på værdispredningen, og simpelthen undersøge statistisk hvor mange grupper udenfor den oprindelige bærergruppe, som efterhånden begynder at tilslutte sig den 'calvinistiske' værdiforestilling. Men en kvantitativ vinkel på værdispredningsproblematikken kan hverken forklare, at den protestantiske etik opnåede sporskifterstatus eller tilbagevise, at dette var tilfældet. Dette forhold beskæftiger Weber sig med i *antikritikken* til "*Die protestantische Ethik II*", hvor han siger, at den protestantiske askeses (især den

<sup>12</sup>Hos Lepsius hedder spredningsprocessen "Diffusion von Ideen". En parallellisering til Habermas' Weber-tolkning vil vise, at Habermas kalder spredningen "*omslaget fra kulturel til samfundsmæssig rationalisering*" (bl. a. i TdKH bd. 1 s. 305 ff.). Men mens Lepsius søger at udlede en systematik, der kan anvendes til empiriske analyser af aktuelle moderniseringsprocesser, foretager Habermas en "*immanent kritik*", der så at sige skal åbne Weber for Habermas' eget projekt: At bestemme fundamentet for samfundets værdirationelle side som menneskets evne til at handle kommunikativt.



calvinistiske) konsekvente metodik fik stor socialiserende betydning, hvor den blandede sig med andre konkurrerende sekter. Andre befolkningsgrupper kunne nærme sig den protestantiske arbejdsetik **uden** at tilslutte sig kaldstanken. Weber hævder at have ført bevis for, at det kapitalistiske udviklingsmiljø opstod som en **forening** af "*et psykisk indhold der udsprang af specifikke moralsk-reliøse rødder med kapitalistiske udviklingsmuligheder*" (Weber 1973b, 313).

'Værdidiffusionen' foregår som en kvalitativ spredning af den kapitalistiske ånd uden en tilsvarende internalisering af den asketiske protestantismes kaldsetik. Den 'moderne' arbejdsmoral, der oprindeligt kun blev praktiseret som en religiøst funderet kaldsetik af et befolkningsmindretal, måtte afkobles sin oprindelige værdibundethed for at kunne opnå stor spredningseffekt. Mens man på basis af den protestantiske kaldsetik kunne betragte virksomheden som en værdi i sig selv uden hensyn til dens resultater, blev den samme adfærd senere højt skattet **netop** på grund af dens resultater. På denne måde blev kaldsetikken i løbet af diffusionen udskiftet, mens den disciplinerede holdning til arbejdet blev bibeholdt. Hvad der måske på overfladen kan forekomme som et 'kulturforfald' ved nedbrydningen af gamle ideers gyldighedsområder kan også opfattes som en succesfuld diffusion af den nye ide.

Men sprednings- eller diffusionsprocessen er langstrakt og mange faktorer spiller ind. Ideer og interesser blander sig i løbet af processen på de mangfoldigste måder, og udviklingen af det moderne samfund omfatter komplekse sociale processer. Ved at introducere "sfære-begrebet" (smlgn. Schluchter 1979, 39 ff) præciserer Lepsius, hvad det er for et sporskifte, Weber opdagede i denne mangfoldighed: Protestantismen bevirkede et traditionsbrud ved at afvise enhver form for magi som middel til kontrollen af de transcendentale magter. Dette tillod en "*frisættelse af funktionsspecifikke rationalitetskriterier som middel til handlingsorientering og nedbrydning af de omfattende instanser, som tidligere stod for integrationen af værdiforestillingerne* (socialintegration, LH) *og for deres kodificering i sanktionerbare handlingsnormer* (systemintegration, LH). *Begge disse momenter virkede i retning af en differentiering af sfærer og frisættelse af specifikke rationalitetskriterier indenfor disse sfærer*" (Schluchter, 1979, 41).

Hvad Weber dokumenterer er, at der i den asketiske protestantismes kaldsetik ligger en "specifik sfæreadskillelse" forstået på den måde, at den positive holdning til erhvervsudøvelsen bliver adskilt fra erhvervsudøvelsens følger eller konsekvenser: Økonomisk succes skal ikke retfærdiggøres indenfor den økonomiske sfæres funktionskreds, afkastet er allerede retfærdiggjort gennem kaldsarbejdets etiske udmærkelse. Hvor rigdom tidligere



skulle kunne retfærdiggøres, er den nu blevet etisk neutral: den er blot et resultat af kaldsetikken. "*Afkoblingen af den etiske vurdering af handlingernes følger fra den etiske vurdering af handlingerne selv kunne være en sporskifter, der har bidraget til at give protestantismen en almen kulturbetydning*" (Lepsius, 1990, 41). Gennem dette sporskifte er trykket på den enkelte, for at kunne retfærdiggøre følgerne af hans økonomiske handlinger, simpelthen blevet mindre. Det andre måske opfatter som værdiernes og sædernes forfald, fortolker Lepsius som den succesfulde diffusionering af den oprindelige ide: Det protestantiske menneskes ideelle interesse i at erkende sin nådestand bliver til 'kapitalistens' materielle interesse i egen rigdom.

Opsummerende: det Weber fandt frem til var, at de religiøse sekter i kølvandet på reformationen spillede en stor rolle for udbredelsen af den moderne kapitalistiske kultur. Men det var rent religiøse træk, som spillede en rolle og ikke de enkelte individers eller sekternes dennesidige interesser. Gennem sin analyse opdagede Weber således nogle 'moderniseringsvæsentlige' træk ved Calvinisternes prædestinationslære. Sammenfattende siger Weber, at "*Denne rationalisering af livsførelsen inden for verden med henblik på det hinsidige var virkningen af den asketisk protestantiske kaldstanke*" (Weber, 1981, 95). Det Weber opdager er, at der går en linje fra ideen om prædestination over rationalisering af den individuelle livsførelse til en mere gennemgribende samfundsmæssig moderniseringsproces.

## 2.6

### SUM-programmet som værdiproblematik

I forbindelse med SUM-programmet blev værdiproblematikken og evalueringsforskningens opbrydende situation - omend først og fremmest indirekte - sat på dagsordenen. Gennem den forskningsmæssige erfaringsopsamling (evaluering) af SUM-programmet tegnede der sig en diskussion af, hvorvidt programmet enten skulle forstås som en fra oven initieret løsning af samfundsmæssige problemer på makro-niveau. En opfattelse som aktiverer et top down perspektiv på programmet. I top-down approachen er implementeringskriterierne bundet op på virkeliggørelsen af mål, som er beskrevet af den politiske eller organisatoriske top. Og implementeringsprocessens succes afhænger af, i hvilket omfang målene er blevet indfriet (Bogason, 1991, 196) (se endv. kap- 4.4, s. 113 f). Eller

skulle programmet snarere forstås som et bidrag til en fra neden initieret rejsning af livsverdenen eller det civile samfund overfor de koloniserende tendenser, som udgår fra staten og markedet. Denne opfattelse kalder på en bottom up approach, der kan analysere på de direkte berørtes organisering - ofte lokalt - når de skal håndtere problemerne.

De videnskabelige positioner kan noget skematisk fremstilles: skulle programmet først og fremmest bidrage til omstilling af den sociale sektor indenfor de hidtidige ressourcemæssige rammer blandt andet ved i overensstemmelse med Moderniseringsprogrammet at implementere en ny organisationsmodel (som hævdet af Hans Clausen). Eller skulle programmet bidrage til at vise, hvordan mennesker får bedre muligheder for at deltage i de beslutningsprocesser, som vedrører deres dagligdag ofte i en lokal kon-tekst (som hævdet af Tore Jacob Hegland)<sup>13</sup>.

Min hensigt er at vise, hvordan dette udviklingsprogram har rykket fokus væk fra rationalistiske og instrumentelle opfattelser af politiske processer, som de blev skitseret i begyndelsen af dette kapitel. Samfundet har, måske irreversibelt, bevæget sig væk fra en situation hvor eksperterne (de sociale ingeniører) fra oven i deres selvforståelse kan implementere 'det gode samfund'. Opbruddet i evalueringsforskningen har en samfundsmæssig pendant i den måde SUM-programmet var struktureret. Når der i SUM-programmets hovedformål blev talt om "*nedbrydning af generationsopsplitningen*", "*styrkelse af det lokale fællesskab*" og "*deltagelse i beslutningsprocesser vedrørende egen dagligdag*", lanceres der en reel åbenhed overfor uforudsigelige lokale løsninger, hvor programmet så at sige **defineres og udfyldes undervejs i projektperioden** (smlgn: Schultz Jørgensen 1991, 45 og Juul Jensen 1992).

Med decentrale løsninger som en grundfæstet del af programmets målsætning er der åbnet for, at der kan 'kæmpes' om, hvordan den sociale praksis skal ændres/udformes. Fra centralt niveau (bevilling og målformulering fra Folketinget) er der så at sige kun lagt op til, at der må ske en udvikling, som undersøger ikke blot lokalsamfundets men også marginaliserede grupper interne integrationspotentiale. To processer, som sagtens kan trække i hver sin retning, hvilket også blev en eksplicit erfaring i forbindelse med SUM. For eksempel pegede evaluaterne af lokalsamfundsområdet på, at engagerede borgere og institutioner i lokalområderne godt vil have indflydelse på den socialpolitiske indsats

---

<sup>13</sup>Blandt de mere videnskabsteoretiske og metodisk reflekterede artikler om SUM kan nævnes: Hans Clausen 1990, Tore Jacob Hegland 1990, Lars Skov Henriksen 1990, Søren Winter 1991, Per Schultz Jørgensen 1991, Uffe Juul Jensen 1992 og Krister Ståhlberg 1992.

overfor de svageste grupper, men de vil ikke have ansvaret for denne indsats. På den afsluttende konference lød kritikken i forlængelse heraf mere bombastisk, at SUM-programmet ikke var kommet de svageste til gode, mens andre kort og godt har erklæret, at projekterne under SUM-programmet var præget af "*de velfungerendes tilbud til de velfungerende*"<sup>14</sup>.

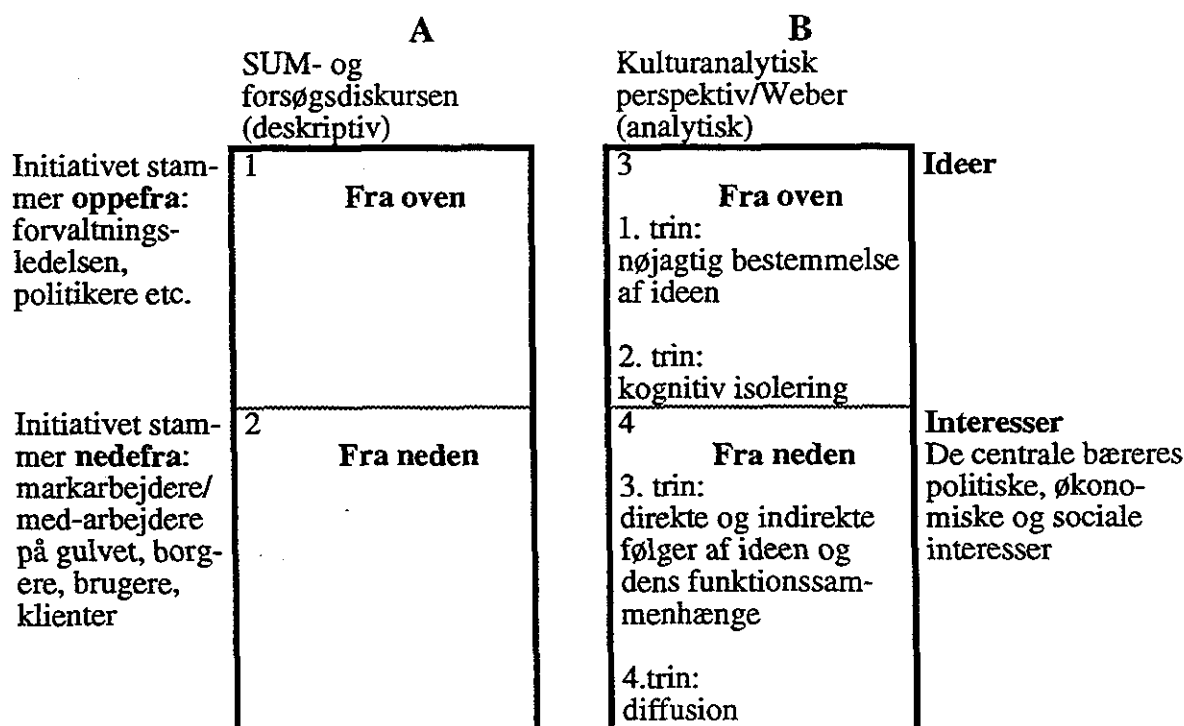
SUM-programmet aktualiserede i høj grad spørgsmålet om, hvordan evaluering skal foretages, når vi ved, at politiske processer ikke forløber efter den rationalistiske lineal: "*Problemet er blot, at næsten al organisationssociologi opererer med analytiske kategorier, der er indvævet i en rationalitetstankegang (målsætninger, beslutninger osv.) som tvinger et top-down perspektiv ned over analysen. At tænke i værdier, ubestemte muligheder, foreløbigheder osv., kræver vist tildels en helt ny teoribygning*" (Hegland, 1993: Upubliceret manuskript). Det interessante i denne sammenhæng er, hvorvidt Webers metode til identifikation af ideernes betydning for opkomsten og udbredelsen af den moderne kapitalisme kan anvendes på en undersøgelse af aktuelle moderniseringsprocessers værdiindhold og deres betydning for mere strukturelle forandringsprocesser. Til hjælp for operationaliseringen og undersøgelsen i de følgende kapitler har jeg udviklet Figur 2, s.58.

I figuren har jeg skitseret et forslag til hvordan en analyse af moderniseringsprocesser både kan tage højde for SUM-diskursens dobbeltperspektiv og til den weberianske kulturanalyse, som den er rekonstrueret i det foregående. SUM-diskursens dobbeltperspektiv - eller karakteristik af de to veje til social fornyelse (fra oven og fra neden) hæver sig ikke over det umiddelbart genkendelige. Det har noget at gøre med aktørernes placering i forhold til forvaltningsapparatet. SUM-diskursen forholder sig således udelukkende til aktørens indflydelse på samfundets centrale beslutningsprocesser: er man placeret for oven eller for neden i forhold til magtfordelingen. For at få hold ikke blot på SUM-programmet men også for at kunne vurdere omfanget af den påståede velfærdsstatslige krise og de aktuelle forandringsprocesser er det imidlertid både givtigt og nødvendigt at hæve blikket fra det umiddelbart genkendelige ved begreberne "fra oven" og "fra neden". Derfor introduceres det weberianske perspektiv som en køreplan til at undersøge moderniseringsprocesser som værdiforandringsprocesser.

---

<sup>14</sup>Citeret er efter hukommelsen; men jeg mener, at det er en udtalelse af programredaktør i Danmarks radio Egon Clausen. En opfattelse som imidlertid har vundet udbredelse i synet (efterrationaliseringen?) på SUM.

Figur 2 Samfundsvidenskabeligt dobbeltperspektiv på moderniseringsprocesser



Indenfor rammerne af SUM-diskursen (A-søjlen) kan følgende iagttages: Modernisering kan **initieres** fra oven i niveauet for central beslutningstagning formidlet af forvaltningsapparatet og de professionelle, hvilket niveau de nu måtte befinde sig på. Det drejer sig om en centralistisk styret fornyelses- eller moderniseringsproces (fx nedsættelsen af socialkommissionen i august 1991 samt tilblivelsen og udmøntningen af Moderniseringsprogrammet) som regel med skarp målafrænsning. Modernisering fra neden i niveauet fjernt fra den centrale beslutningstagning bliver ikke 'initieret'. Der er ikke tale om 'tekniske' løsninger med et passivt subjekt. Derfor flyttes det analytiske perspektiv så at sige fra niveauet for central samfundsmæssig beslutningstagning til et aktørniveau og ofte til lokalsamfundets kontekst.

Modernisering fra neden manifesterer sig som de direkte berørtes initiativer for at forbedre på egne livsvilkår (= hvilke problemer har vi, og hvordan kan vi løse dem). Bestræbelser af denne art foregår ad et kontinuum, hvor vi har revolutionære bevægelser mod magt i den ene ende over klienters og brugeres alliancer med professionelle markarbejdere til forsøgsmageres alliancer med centralt placerede støtter blandt beslutningstagere på topniveau i den anden ende. Som vi så tidligere eksisterer der en udbredt forestilling om, at Danmark er specielt rig på modernisering fra

neden i form af folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelser. Netop enten i form af modmagt og pres fra neden eller i alliancer med centralt placerede støtter.

Folkeligt inspireret betyder ikke nødvendigvis, at der er tale om diverse fra neden organiserings modmagt. Folkeligt inspireret kan også betyde, at 'magthavere' på niveauet for central samfundsmæssig beslutningstagning lader sig inspirere af bevægelser fjernt fra magtens centre. En sådan inspiration kan medføre, at systemet har lært noget fra neden. Så vil der være tale om, at systemet åbner sig overfor de direkte berørte borgere, brugere og eventuelle tovholderes/projektmageres politiske, økonomiske og sociale interesser. Og på denne baggrund ændrer på de normale procedurer i retning af at tilgodese eller endog indkorporere erfaringer og interesser fra neden. Hegland hævder med sit begreb om moderniseringsbestræbelsernes tve-delte udgangspunkt, at SUM-programmet faktisk er et eksempel på denne type, selvom relationen til Moderniseringsprogrammet ikke skal undervurderes.

I den folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelseres 'rene type' organiserer en gruppe borgere eller brugere sig, uafhængigt af de officielle institutioners prioriteringer, for fx at løse et socialt problem eller sætte nyt perspektiv på indarbejdede rutiner indenfor det sociale arbejde. Men folkeligt inspireret kan også betyde, at systemet omdefinierer - eller forsøger at omdefinere - den fra neden organiserede bevægelse, og gennem traditionelle system-medier - penge og magt - koloniserer de forestillinger og ideer, der drev bevægelsen. Med fare for en overforenklet fremstilling kan man sige, at det er et fænomen som ofte ses, når offentlige systemer skal forsøge at forstå deres omverden. En kommunaldirektør har i en radiodebat om SUM givet udtryk for, at *"SUM-midlerne på en måde er noget fanden har skabt"*. Årsagen er blandt andet, at formålet med programmet er fastlagt fra centralt hold; *"men der er ingen der siger, at der er overensstemmelse mellem det man lokalt mener skal fremmes, og det staten mener skal fremmes"*. I stedet fremførte den pågældende kommunaldirektør, at kommunerne selv bør sætte midler af til at sige: *"sådan og sådan mener vi, vejen skal gå. Og så giver man også rum for det"*. Og videre: *"Jeg har oplevet mange mange ting og samarbejde mellem borgergrupper, hvor man på forhånd godt kan sige, at der og der vil der være en faldgrube, fordi man ikke forstår det politiske system. Og det er utroligt vigtigt at få forklaret; men så må der også være en vis accept fra begge parter af, altså fra borgergrupperne af, at der findes nogle politiske mønstre, der altså skal accepteres. Men politikerne må så også forstå, at de andre er jo ikke vant til at arbejde på den måde"* (Jette Johnsen i Clausen, 1992).

Borgergrupper og det politiske system taler ofte et forskelligt sprog. Jette Johnsen fremfører, at det politiske system og borgergrupperne skal mødes ved, at borgergrupperne lærer at acceptere de politiske mønstre, og politikerne lærer at forstå, at de samme borgergrupper ikke er vant til at arbejde på det politiske systems præmisser. For at virkeliggøre dette møde er det således **tendentielt kun borgergrupperne, der skal bevæge sig**: Borgergrupperne skal lære at acceptere de kommunale (social)politiske køreplaner; mens politikerne 'blot' skal lære, at det kræver tid og ressourcer at oversætte det politiske sprog til borgergrupperne. Det vil sige, at systemsproget skal oversættes, så selv en borger kan forstå det. **Såfremt borgerne (eller projekterne) lærer at forstå det politiske sprog og lærer at acceptere køreplanerne, vil de imidlertid være noget andet end det de var, før de begyndte at forstå det politiske sprog.** Det må formodes, at det er et stort problem i et land med en selvforstået tradition for folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelser, hvis vi har et politisk system, der ikke er gearet til at forstå - eller idet mindste acceptere - disse fornyelsesbestræbelser. Problemet er så meget desto større, hvis flertallet af de centrale samfundsmæssige beslutningstagere reflekterer de politiske processer og muligheden for at implementere nye tiltag på baggrund af en rationalistisk referenceramme. Men også her er SUM et eksempel på de samfunds-mæssige opbrudstendenser, idet mange af programmets centrale aktører faktisk udviste en forpligtethed overfor ideen om de folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelser (se kap. 3 og 4).

Som skitseret i B-søjlen kan samfundsmæssig modernisering også foregå med udgangspunkt i værdibaserede forestillinger, om hvordan tingene burde være indrettet (felt 3). Og som skitseret i rekonstruktionen af kulturanalysens fire trin er det værdiorienterede udgangspunkt for samfundsmæssig modernisering svært at identificere, fordi det i virkeligheden er tæt sammenvævet med økonomiske, politiske og sociale forhold og således hænger sammen med de andre samfundskonstituerende komponenter (felt 1,2 og 4). Når det alligevel er nødvendigt at anvende det kulturanalytiske perspektiv, er det fordi der i SUM-regi og i forbindelse med den såkaldte forsøgsstrategi indenfor det sociale område er opstået en diskurs, der oftere betjener sig af begreber som ildsjæle, forsøgsmagere, udviklingskultur, forsøgsideologi, forsøgsmark fremvokset fra neden end inflation, lønudvikling, handelsbalance, statsfinanser, ledighed og økonomisk vækst, der er nøgletal, når et lands økonomi skal bedømmes. Hos Hegland (1990), men også generelt i SUM-diskursen er det følgende type begreber, som præger fremstillingen: spire frem, dyrkes og kultiveres, mobilisere livsverdenen mod systemverdenens fremtrængen, folkelig egenstyring, forsøgskultur m.fl., når SUM-programmet samt dets baggrund

og omverden skal bestemmes. Det er 'bløde' begreber, som angiver, at 'nøgletallene' for forsøgskulturens betydning for den samfundsmæssige modernisering ikke kan indsamles på samme måde.

På et tidligt tidspunkt af debatten om SUM-programmet fremhævede Hegland den ubrudte danske tradition for folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelser (Hegland, 1990, 10). Postulatet rammer mange danskeres selvforståelse, det bliver en slags spejlbillede på den måde, vi ønsker at se os selv. Når formanden for SF fx opvurderer betydningen af det danske nej til Maastricht traktaten for hele EF's og Europas udvikling og taler om en mere demokratisk proces, hvis historiske udgangspunkt kan identificeres som 2. juni 1992 i danske valglokaler, så er det med ideologisk baggrund i denne selvopfattelse af en ubrudt dansk tradition for folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelser og deres samfundsmæssige gennemslagskraft. Det er en vurdering, som uafhængigt af dens faktuelle indhold taler til den folkelige selvforståelse.

Men i det omfang sociologien kun taler upræcist og diffust om 'værdier', 'tradition', 'kultur' mv. kan ideernes følger for den sociale handlen ikke bestemmes præcist. I stedet skal en sociologisk analyse der følger det weberianske spor være konkret. Der skal uddrages bestemte ideer af en konkret epoke. Ideerne skal isoleres, og deres sociale konsekvenser identificeres. Hegland har selv bidraget til at give begrebet om den folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelse en sociologisk dimension ved at sætte det i forbindelse med SUM-programmet: SUM er et eksempel på en folkeligt inspireret fornyelsesbestræbelse.

Der er gode grunde til at trække forbindelseslinjer mellem ideen om den folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelse og SUM-programmet: med et løst formuleret program som SUM er de fremtidige strukturelle ændringer mere 'åbne' end i et traditionelt top-down implementeret moderniseringsprogram. Derfor er det vigtigt, at analysere på de **mulige** ændringer, der har vist sig gennem resultaterne. Jeg tænker her ikke blot på de forsøgsprojekter, som efter endt forsøgsperiode er blevet implementeret i kommunalt eller lokalt regi. Det har nemlig vist sig, at det ofte er relativt snævre og kortsigtede interesser, som har afgjort videreførelsen (fremført af Adamsen og Fisker). En analyse som vil tematisere værdiproblematikken er nødt til se på hvilke ideer, der har vist sig ikke blot i de projekter, som har fået støtte fra SUM-midlerne; men også i SUM-programmets mere institutionelle sammenhænge som Udviklingsråd, Bevillingsudvalg, Forskernetværket samt diverse seminarer og konferencer. Er ideerne til at identificere? Har de haft bærere, som kan afgrænses? Har ideerne spredt sig til det omkring-liggende samfund, og måske vundet moderniseringskraft?

Ligeså vanskelig en sådan undersøgelse kan forekomme, ligeså nødvendig er den, såfremt man vil undersøge, hvorvidt der faktisk eksisterer en speciel dansk form for folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelser.

At ideer ikke i sig selv er moderniseringsduelige, men skal anskues i forbindelse med de centrale bæreres interesser, er 'lokalsamfundet' et godt eksempel på. Olsen og Prahl (1992) og Prahl (1993) fremfører, at lokalsamfundet ofte optræder i den offentlige debat "*som et ideologisk begreb, hvor det forbindes med noget oprindeligt, noget ægte og noget almenmenneskeligt - stort set et idyllisk portræt*". Forfatterne skitserer i modtræk hertil et billede af et lokal-samfund præget af stigende huslejer og gennemtræk, som vanskeliggør dannelse og opretholdelse af sociale netværk; uensigtsmæssige fysiske rammer og stigmatisering, og fortsætter med at kontrastere dette billede af lokalsamfundet med idealbilledet:

*"Det står i stærk kontrast til idealbilledet af lokalsamfundet. Det er også et billede, der problematiserer SUM-programmets forhåbninger til den lokale virkelighed. Det fortæller os nemlig, at godt nok findes der lokale ressourcer, men at disse varierer meget fra lokalsamfund til lokalsamfund. Det fortæller også, at mulighederne for at realisere lokalsamfundets ressourcer i løsningen af sociale problemer varierer fra lokalsamfund til lokalsamfund og i mange tilfælde endog må anses for at være meget små"* (Olsen & Prahl, 1992, 40).

Forfatterne påpeger her problemet med at sætte sin lid til lokalsamfundet som ide. Problemet opstår når 'lokalsamfundet' fremhæves som en kvalitet i sig selv uden at relatere det til 'bærernes' økonomiske, sociale og politiske vilkår ((se også Prahl 1993, 64).. At det ikke er tilstrækkeligt - og tendentielt endda misvisende - at sætte sin lid til lokalsamfundet som ide udtrykker Susanne Berner med baggrund i sine erfaringer som 'tovholder' i Husmands-stedet:

*"Alle drømmene var ved at drukne i interne stridigheder mellem to rivaliserende interessegrupper og dårlig samvittighed over ikke at være i stand til at yde nok, over manglende rengøring og svigtende kontinuitet. Det var ikke længere lysten, men pligten der drev værket, og det gør som nævnt af Fisker og Møller en væsentlig forskel. De fleste havde børn og fuldtidsarbejde, men brændte så meget for ideen, at de nægtede at give op så tæt på målstregen"* (min fremhævning, LH) (Susanne Berner 1992).

Med en formålsparagraf der fremhæver det lokale niveau og individets mulighed for at bestemme over egne livsvilkår bringer SUM både bottom-up approachens organiseringsperspektiv og kulturanalysens værdiperspektiv i fokus. Den stærkt symbolmættede retorik der dannede sig i tilknytning til SUM **nødvendiggør** det kulturanalytiske perspektiv: har der i talen om



ildsjæle, forsøgsmagere og forsøgsmark krystalliseret sig en ny bærende idé for den kommende velfærdsstatslige udvikling? Er denne italesættelse en rent ideologisk overbygning til et samfund, som bevæger sig et helt andet sted hen - eller er den en pejling af retningen for en ny velfærdsstatslig konsensus? Som jeg viste i den 'teorinære' gennemgang af kulturanalysens 4 trin, tilbyder den weberianske kulturanalyse håndgribelige metoder til at undersøge disse spørgsmål, hvilket jeg viser i kapitel 6 gennem kulturanalysens applikation på SUM programmet. Men i kapitel 3, 4 og 5 følger først en undersøgelse af SUM, hvor hensigten er at få oparbejdet tilstrækkeligt empirisk materiale til at kunne vurdere 1) hvorvidt den weberianske kulturanalyse kan anvendes på et moderniseringsfænomen som SUM, og 2) om ideen om den folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelse kan præciseres via SUM og forsøgsstrategien med tilstrækkelig bærerkræft til at opnå samfundsmæssigt gennemslag.

## SUM-programmet en kommenteret historik

Undersøgelsen af SUM-programmet gennemløber to faser:

**1. fase** indebærer en undersøgelse af programmets forhistorie, dets målsætning, organisation og evaluering. Denne undersøgelse tjener det formål at skabe overblik over programmet, og er en forudsætning for at kunne vurdere vægten af målsætningerne om styrkelse af det lokale fællesskab og de forbedrede muligheder for deltagelse? Hvordan var de politiske signaler vedrørende disse målsætninger og hvordan blev de forvaltet af programmets politisk-administrative apparat: Udviklingsrådet, Bevillingsudvalget og centralt placerede SUM-aktører (fx minister, rådsmedlemmer, udvalgsmedlemmer og andre enkeltpersoner med betydning for programmet).

Men samtidig ved vi fra Olsen (1989 og 1990), at reformprogrammer er en del af kampen om folks tankeverden. Resultatet af denne kamp kan være holdningsændringer, der muliggør fremtidige strukturelle ændringer. Det interessante spørgsmål er her, hvorvidt denne 'kamp' har nogen relation til Webers undersøgelse af ideers status i moderniseringsprocesser. Som jeg berører nedenfor i præsentationen af datamaterialet, har jeg imidlertid valgt at nærme mig værdiproblematikken indirekte, hvilket betyder, at kapitel 3 og 4 er en undersøgelse af SUM-programmet, men langt hen ad vejen på programmets egne præmisser. Det betyder for det første, at der er nogle institutionelle arrangementer, der nødvendigvis må undersøges, fordi de spillede en væsentlig rolle for gennemførelsen af programmet, ligeledes må programmets forhistorie og baggrund undersøges: programmet må så at sige blotlægges for senere (delvist i kapitel 5, men hovedsageligt i kapitel 6) at kunne vurdere det på baggrund af kulturanalysens 4 trin. For det andet bruger jeg Heglands postulat om SUM-programmet som et led i traditionen for folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelser som en slags formidler mellem den (ret) deskriptive og den kulturanalytiske undersøgelse af programmet: postulatet er opstået indenfor SUM-diskursen, og er således kendt af mange af programmets aktører. Derfor kan det bruges til at introducere værdiperspektivet i undersøgelsen og på den måde nærme projektet til kulturanalysen.

**2. fase:** Undersøgelse af tre SUM-støttede projekter (kapitel 5) med hjælp fra følgende spørgsmål:

- Hvilke organiseringer kan der iagttages på det lokale niveau for at definere og løse sociale problemer?
- Matcher målsætningerne om at "*styrke det lokale fællesskab*" og "*bedre muligheder for menneskers deltagelse i beslutningsprocesser, som vedrører deres hverdag*" de lokale organiserings definitioner?
- Hvilke barrierer har der lokalt vist sig for realiseringen af de ovennævnte mål?
- Hvilken rolle spiller værdier - og ideer om andre/nye institutioner - i den lokale organisering til håndtering af sociale problemer?
- Kan der lokalt spores bestræbelser på at institutionalisere 'nye' bærende ideer og værdier for socialpolitik og velfærdsstat?

### 3.1 Datamaterialet

Datamaterialet består af:

- Dokumentarisk materiale vedrørende SUM-programmet (evalueringsrapporter af enkeltprojekter, betænkninger, referater, udtalelser).
- Forskningsrapporter vedrørende den sammenfattende erfaringsopsamling.
- Forskningsrapporter vedrørende SUM-programmets enkelte områder, især lokalsamfunds- og forvaltningsprojekterne.
- Egen indsamling af primærdata gennem interviews (bilag 2) og samtaler med beslutningstagere, embedsmænd, projektmagere, projektdeltagere og andre forskere.
- Egen supplerende indsamling af primærdata gennem deltagelse i programmet som redaktør af SUMma summarum (konferencer, formelle såvel som uformelle møder, forskernetværket, redaktionsmøder, telefonkontakter til projekter).

Et vigtigt spørgsmål er, hvorvidt datamaterialet er pålideligt og undersøgelsen har gyldighed. Diskussionen om pålidelighed og gyldighed er af stor betydning i samfundsvidenskabelige undersøgelser. Pålidelighed (reliabilitet) er målet for, "*om vores måling er rigtig..(..)..En undersøgelses pålidelighed kan godtgøres ved, at andre kommer bagefter og måler samme genstand*" (Salomonsen, 1993, 5). Pålidelighed har ikke umiddelbart noget at gøre med, om vi rent faktisk får målt, det vi agtede at måle. For at bringe

overensstemmelse mellem det vi agter at undersøge, og det vi under selve forløbet af undersøgelsen kaster os i lag med at måle, er det vigtigt at have en problemformulering og et tilstrækkeligt stramt formuleret undersøgelsesdesign. Ellers kan vi umuligt sikre undersøgelsens gyldighed: "*Gyldighed (validitet) har at gøre med, om vi undersøger det, vi ønskede at undersøge*" (Salomonsen, 1993, 5).

For en undersøgelse af den foreliggende karakter er **gyldigheden** det **væsentligste** at opnå. Det kan være sværere at opnå et pålideligt resultat i betydningen af, at andre forskere efterfølgende kan gå ud og nå frem til det samme. Nogle af de fund jeg har gjort, og som vil blive præsenteret i uddybet form i de følgende kapitler, er:

- at SUM-programmet er båret af relativt få personer,
- at Bevillingsudvalget kom til at spille den afgørende socialpolitiske rolle blandt andet på bekostning af Udviklingsrådet,
- at SUM-programmet ganske vist er et program igangsat fra oven og top-styret; men at de nøglepersoner som styrede det i vidt omfang var båret af en fælles opfattelse af betydningen af folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelser som et alternativ til system-, politiker- og ekspertbårne omstillingsprocesser,
- at der for væsentlige aktører (også på topniveau) lå eksplicit formulerede socialpolitiske ideer, og mere generelle ideer om samfundets indretning, der gjorde, at programmet fik den åbne og efterspørgselsstyrede form, det fik,
- at der er god overensstemmelse mellem SUM-programmets målsætninger og de problemer, som nogle af de fra neden organiserede sociale projekter står overfor.

Visse af disse delresultater har pålidelighed. For eksempel kan andre efterfølgende gå ud og 'måle' sig frem til, at programmet er udtryk for bevidste socialpolitiske holdninger og ikke som blandt andre Winter (1991) har hævdet et udtryk for, at de vigtigste socialpolitiske belsutningstagere og institutioner har fralagt sig ansvaret for hvilken retning, dette område skal tage fremover. Delresultatet vedrørende overensstemmelsen mellem programmets (topformulerede) målsætninger og visse af de fra neden

organiserede projekters problemer, kan også efterprøves. Det kan være sværere for andre undersøgelser at efterprøve fx resultatet om, at Bevillingsudvalget kom til at spille hovedrollen også vedrørende de principielle spørgsmål, som ellers var Udviklingsrådets område. Derfor bliver min fremlæggelse af datamaterialet og analysen afgørende for pålideligheden af dette resultat.

Det jeg imidlertid tilstræber er, at den samlede undersøgelse har gyldighed. En af undersøgelsens bærende teser er, at SUM-programmet er åbent for modernisering med afsæt i de direkte berørtes egne erfaringer. En anden tese, som delvist kan afledes af den første, er, at det i høj grad er den personlige netværksdannelse (eller organiseringen: Benny Hjern) omkring implementeringen af et program, der spiller hovedrollen mere end de formelle organisationer. Dette er underbyggede formodninger, jeg er nået frem til gennem deltagelse i formelle såvel som uformelle sammenhænge i forbindelse med SUM fra foråret 1990 til efteråret 1992. En tredje tese, som først og fremmest har rod i mit arbejde med sociologisk teori er, at ideer/holdninger/værdier spiller en stor rolle for samfundsmæssige moderniseringsprocesser, selvom det kan svært på det konkrete plan at afgøre omfanget af værdiernes betydning. Men kombinationen af tesen om, det personlige netværks betydning og SUM-programmets meget rige symbolsprog gjorde, at jeg fandt det plausibelt at analysere det ved hjælp af den weberianske kulturanalyse. Undersøgelsens samlede mål er i forlængelse heraf at undersøge hvilke ideer/værdier, der har været på spil i forbindelse med SUM-programmet, og hvorvidt disse ideer kan tænkes at få omfattende betydning, i den retning vort samfund vil moderniseres fremover.

Det er det samlede billede af de data, jeg anvender, som skal give undersøgelsen gyldighed. For eksempel har jeg kun gennemført egentlige interview med få af programmets nøglepersoner (det er til gengæld de personer, som ud fra en formel betragtning må siges at være de absolut mest betydningsfulde)<sup>1</sup>. Men disse interview er kun en mindre del af projektets samlede datamateriale. Det er det samlede materiale bestående af notater fra konferencer og redaktionsmøder, erindringer af uformelle

---

<sup>1</sup>I forbindelse med evalueringen af 50 M puljen har vi desuden interviewet en række nøglepersoner (se Hulgård 1993). I interviewrækken indgik spørgsmål om 50 M puljens relation til SUM, og naturligvis er disse interview også indgået som en del af datamaterialet til den foreliggende undersøgelse. Vedrørende 50 M puljen se endvidere kapitel 6.

samtaler og det utroligt omfattende dokumentariske materiale vedrørende SUM-programmets baggrund og resultater, der skal sikre undersøgelsens gyldighed: at jeg faktisk får målt, det jeg ønsker at måle. Men undersøgelsen kan ikke præstere samme grad af pålidelighed. Andre forskere som vil undersøge de personlige netværks betydning i forbindelse med SUM og værdiorienteringernes indflydelse på programmets retning vil ikke nødvendigvis nå frem til samme resultat som jeg. En væsentlig årsag til dette er, at de informationer jeg har om delprocesser og konflikter i forbindelse med programmet er yderst kontekstbestemte, og kan derfor ikke reproducere. På denne måde er den samlede undersøgelse ekstremt kvalitativt orienteret. Såfremt gyldigheden er tilstede skyldes det derfor først og fremmest sammenhængen mellem undersøgelsens teser, undersøgelsens resultater og den måde jeg analyserer resultaterne på ved at knytte an til den weberianske kulturanalyse, som den er rekonstrueret i kapitel 2.

Gennem interview med tre af nøglepersonerne har jeg forsøgt at følge systematikken i Webers kulturanalyse uden dog at eksplicitere for interviewpersonerne, at intentionen var at opnå indsigt i, hvorvidt 'idéorientering' havde nogen betydning for SUM-programmets baggrund og gennemførelse. Nøglepersonerne i denne fase af undersøgelsen er Ole Høeg, tidligere chef for Socialstyrelsen og formand for Socialministeriets Bevilningsudvalg, Karen Krause-Jensen formand for Socialministeriets Udviklingsråd og Aase Olesen der var radikal initiativtager til SUM og socialminister under hovedparten af programmet. Det er min opfattelse, at det er svært at spørge direkte om interviewpersoners værdiorientering endsige et helt programs ditto uden at få banale svar. Derfor er man nødt til i interviewsituationen at nærme sig værdiproblematikken indirekte (se også Allan & Skinner, 1991 p. 206, Finch 1987). Desuden er det først gennem analysen af både interviewundersøgelsen og det samlede empiriske materiale, at der kan siges noget om hvorvidt og i hvilket omfang, der er tale om gennemgribende værdiforandringsprocesser (kap. 6).

Som optakt til interviewene fik interviewpersonerne tilsendt en kortfattet introduktion til projektet samt en introduktion til interviewrækken. Følgende uddrag af introduktionen til interviewundersøgelsen kan give et indtryk af i hvilken retning jeg ønskede, interviewene skulle bevæge sig:

*"Når der i programmets hovedformål blev talt om "nedbrydning af generationsopsplitningen", "styrkelse af det lokale fællesskab" og "deltagelse i beslutningsprocesser vedrørende egen dagligdag", lanceres der en reel åbenhed overfor uforudsigelige lokale løsninger, hvor*

*programmet så at sige defineres og udfyldes undervejs i projektperioden. Men har denne "programmatiske" åbenhed fundet fodfæste i praksis?*

*Interviewrækken skal blandt andet fange de centrale beslutningstageres betydning i forbindelse med SUM. Derfor ønsker jeg, at interviewpersonerne på baggrund af personlige erfaringer belyser den rolle, de har spillet. Interviewet kommer til at dreje sig om såvel intentioner med programmet som resultater. Hvordan har interviewpersonerne følt sig forpligtet af deres holdninger, og hvilke muligheder og barrierer har de oplevet for at gennemføre dem."*

## 3.2

### Forhistorie og baggrund

Forud for vedtagelsen af SUM-programmet i 1988 blev to forslag (B 59 og B 57) fremsat for Folketinget i december 1987 fra henholdsvis Det Radikale Venstre og Socialdemokratiet. Forslagene var identiske på en række afgørende punkter; men uenige om programmets struktur og administration. Efter førstebehandlingen i januar 1988 blev forslagene henvist til Folketingets Socialudvalg, der fik dem samordnet, og i juni 1988 kunne udvalget afgive beretning om et Socialt Udviklingsprogram (SUM), der havde alle partiernes opbakning, på nær Fremskridtspartiets. Det var således et program med den højeste tænkelige grad af konsensus, der blev søsat. Flex og Koch-Nielsen har fokuseret på forskellene mellem de to forslag og understreget, at den endelige beretning fra Folketingets Socialudvalg "er udtryk for et politisk kompromis, hvad også både form og indhold bærer præg af" (Flex og Koch-Nielsen, 1992, 36). Hvordan præcist form og indhold bærer præg af at være et kompromis, beskæftiger forfatterne sig ikke yderligere med. Der ligger i denne erklæring en opfattelse af, at SUM-programmet fra starten var udstyret med mangler der måtte gå ud over programmets gennemslagskraft. Denne opfattelse har været 'populær' i synet på SUM-programmet mest afdæmpet i ovenstående citat og mere kontant fremført af blandt andre Winter (1991) som finder, at de politiske instanser fra regering til folketing er rendt fra det politiske ansvar ved at sende et så 'retningsløst' program på banen som SUM.

Resultaterne fra min undersøgelse synes ikke at kunne understøtte opfattelsen af, at programmets åbne målsætninger skal ses som en negativ konsekvens af et kompromis, tvært imod synes åbenheden at være udtryk for en bevidst (social)politisk strategi. Naturligvis er der tale om et politisk kompromis, når der til en begyndelse fremlægges to forskellige forslag vedrørende samme område, og der samtidig er planer også fra Socialistisk Folkeparti om at fremsætte et forslag (fremsat i april 1988). Men samtidig var der faktisk en høj grad af konsensus om programmet ligefra starten i 87 med lanceringen af de to forslag og frem til vedtagelsen i 1988<sup>2</sup>. Denne konsensus kom klart til udtryk under Folketingets første behandling af de to forslag, hvor blandt andre Jytte Andersen (S) udviste stor sympati overfor de radikales program selvom socialdemokraterne præsenterede deres eget forslag. Jytte Andersen udtalte således, at socialdemokraterne anbefaler deres eget forslag: *"Men vi er også meget positive over for Det Radikale Venstres forslag, som jo i det store hele har samme intentioner som det socialdemokratiske forslag"* (Folketingets Forhandlinger 26/1 88, 5688).

Den politiske konsensus om programmet kom dernæst til udtryk i den praksis Folketingets Socialudvalg fulgte mellem førstebehandlingen i januar 1988 og dets afgivning af beretning i juni samme år. I april blev der udskrevet valg<sup>3</sup>, og arbejdet med at skrive beretning stoppede. Efter valget fulgte det nye socialudvalg *"en ikke helt sædvanlig praksis. I henhold til grundlovens §41, stk. 4 og Folketingets forretningsordens § 8, stk. 13 kan beretninger, som udarbejdes efter Folketingets henvisning af et eller flere beslutningsforslag til et stående udvalg, således ikke normalt afgives i en ny folketingssamling uden genfremsættelse af beslutningsforslag(ene). Det sidste skete aldrig. Det afgørende er dog, at et næsten enigt socialudvalg (Fremskridtspartiets repræsentant i udvalget var imod, og afgav*

<sup>2</sup>SUM-programmets baggrund i forslagene fra Det Radikale Venstre og Socialdemokratiet er detaljeret behandlet i Flex og Koch-Nielsen, 1992, hvor der findes en længere analyse af forskellene mellem de to forslag.

<sup>3</sup>Det såkaldte ubådsvalg udskrevet i april 1988: Socialdemokratiets daværende formand Svend Auken lancerede på tærskelen til den kolde krigs afslutning en 'antimilitaristisk' linje og fremførte i den sammenhæng det krav, at amerikanske orlogsfartøjer skulle lade danske myndigheder meddele, hvorvidt de medbragte atombærende missiler ved anløb af dansk havn. Kravet var støttet og fremført af det alternative flertal (Det Radikale Venstre, SF og Socialdemokratiet), men kunne ikke accepteres af firkløverregeringen, og Schlüter udskrev valg. Samtidig og nokså interessant begik Schlüter en af sine genistregere ved efter valget at splitte det alternative flertal med optagelsen af Det Radikale Venstre i regeringen.



mindretalsudtalelse, LH) den 23. juni afgav sin beretning, hvorefter SUM-programmet kunne sættes i gang" (Flex og Koch-Nielsen, 1992, 42).

Om processen i Folketingets Socialudvalg før og efter valget siger Aase Olesen:

*"Der skete det, at den dag vi var indkaldt til det afsluttende møde for at godkende teksten, blev der udskrevet valg. Vi havde holdt mange ordførermøder, og var langt med teksten. Men den tekst der lå til vedtagelse var lidt lang og omstændelig. Det bliver den, når man sidder og skriver et par partier eller tre ad gangen. Vi havde ikke helt klaret problemet med formidlingscentrene. Hvordan det skulle klares stod åbent. Det var i april 88, og så blev der udskrevet valg. Derefter lå alt stille. Jeg tiltrådte som minister den 3. juni - og da lå sagen i udvalget. Selvfølgelig kan man sige, at alt falder bort, når der har været valg. Men så opdagede jeg, at jeg godt kunne gennemføre det administrativt. Pengene var der, så der var ingen grund til ikke at gøre det. Alle i Folketingets Socialudvalg var enige om, at vi kunne gøre det administrativt, når pengene var bevilget. Det betyder, at det udviklingsprogram som kom til at hedde SUM aldrig er vedtaget i Folketinget! De andre punktprogrammer har vi stemt om i Folketinget. SUM blev vedtaget administrativt; men politisk var der opbakning til det. Pengene blev vedtaget allerede ved finanslovsforliget i december 1987. Så derved adskiller SUM sig fra de andre punktprogrammer. "*

I stedet for at fokusere på forskellene mellem det socialdemokratiske og det radikale forslag er min tese, at SUM-programmet i sin endelige udformning i meget høj grad er et program med rod i Det Radikale Venstre. Denne tese adskiller sig fra den relativt ofte fremførte ytring om, at programmet er udtryk for handlingslammelse i de politisk-administrative institutioner hvilket førte til et diffust program (Winter, 1991, 38 og Albæk 1993, 21), med et formål der først og fremmest er udtryk for et politisk kompromis (Flex og Koch-Nielsen, 1992, 36). I interviewundersøgelsen indgik et tema om SUM-programmets baggrund og de politiske processer, der gik forud for vedtagelsen af programmet. Interviewpersonerne deler sig i opfattelsen. Karen Krause-Jensen er af den opfattelse, at SUM blev udtryk for kompromisernes kompromis:

*"De radikale var nok dem, der kom først ud med et produkt. Det diskuterede de så med socialdemokraterne og SF, og det der kom ud af det blev nok i vid udstrækning kompromisernes kompromis. Alle skulle have puttet lidt ind i det, og derfor blev målsætningerne alt for brede".*

At der var modsætninger mellem det socialdemokratiske forslag og det radikale fremgår også af interviewet med Aase Olesen; men hun ser til gengæld den endelige udformning af programmet som udtryk for radikal politik. Under den indledende del af interviewet som omhandlede SUM-programmets forhistorie og målsætninger siger hun, at programmet skal ses i sammenhæng med punktprogrammerne. Både punktprogrammerne<sup>4</sup> og SUM er udtryk for "*den radikale filosofi: man tror faktisk på, at fornyelsen findes derude*". Men processen frem til den endelige udformning af SUM-programmet var konfliktfyldt. Af interviewet med Aase Olesen fremgår det således, at der var store uoverensstemmelser mellem den socialdemokratiske og den radikale opfattelse af, hvordan programmets skulle styres:

*"Den mest besværlige i ordførersammenhæng, var den socialdemokratiske ordfører, men hun faldt ud af Folketinget ved valget. Hun var meget besværlig, og ville have, at fagforeningerne skulle sidde i det afgørende råd. Hvis du læser Socialdemokratiets forslag kan du se, at de lokale HK'ere, LO med videre skulle være tilstede alle vegne. Men efter valget tog Jytte Andersen over. Hun var langt mere bevægelig og forstående. Vi lavede et lille 'forlig' engang, hvor vi var til Ungdomsklubbernes årsmøde. Jytte og jeg skulle tale om vores to programmer - B57 og B59, de der 'bombemaskiner', som de kaldte det på årsmødet. Vi stod under konferencen og talte os ind på hinanden. Det viste sig, at Jytte var helt anderledes indstillet på, at vi skulle finde en løsning. Overfor en stor forsamling går man jo ikke i detaljer; men vi talte os ind på hinanden."*

LH: Så forskellige var de to programmer jo heller ikke i vision, men måske nok i organisation?

Aase Olesen: *Ja! vi ville ikke have alle de der fagforeninger ind i det. Det var der ingen partier der ville udover socialdemokraterne*

Det fremgår videre af Aase Olesens udtalelser, at i det konkrete arbejde med at strikke programmet sammen i Folketingets socialudvalg var hun i en tæt og positiv dialog med SF: "*Jeg snakkede med dem, som jeg hele tiden snakkede med, nemlig SF'erne - det var de bedste sparringspartnere.*"

---

<sup>4</sup> 10-punktsprogrammet for voksenundervisning og folkeoplysning (1984) og 7-punktsprogrammet for folkeskolen.

Som det vil fremgå senere i dette kapitel har Ole Høeg en bredere historisk orienteret opfattelse af SUM-programmets forhistorie, hvor han anlægger et 30 års perspektiv på decentraliseringstankegangen i udviklingen af den danske velfærdsstat. Men samtidig afspejler hans udtalelser, at SUM-programmet både af andre politikere og måske også af centale embedsmænd blev opfattet som et radikalt socialpolitisk udspil:

Ole Høeg om SUM-programmets baggrund:

*Den lokale tankegang - drømmen om at mennesket har styrke - at mennesker selv kan formulere sig - det er det stærke led i de her punkter. Den er så på den anden side tværpolitisk. Den har også f.eks. en socialdemokratisk drøm inden i sig, selv om socialdemokraterne har det der betonelement, som man kalder det. Så er det alligevel sådan, at den drøm førte til at alle partier egentlig var enige i den her målsætning. Det kunne være ganske sjovt, at se hvad der kunne komme ud af det. Begejstringen blev hen ad vejen begrænset, fordi der kom lidt partipolitisk irritation over de der radikale programmer (fremhævninger, LH).*

Der har været mange positioner på banen i fastlæggelsen af SUM-programmets forhistorie og baggrund; men min grundlæggende kritik af disse positioner er, at de hver især har været for unuancerede. Når Clausen (1990) fastslår, at programmet er et element i realiseringen af Moderniseringsprogrammet, rammer han noget væsentligt; men forklaringen kan absolut ikke stå alene. Når Flex og Koch-Nielsen i deres historiske redegørelse for programmets baggrund udpeger nogle aspekter ved 70'ernes socialreform som de væsentlige, fremfører de en væsentlig historisk forudsætning for programmet; men stadigvæk kan denne forklaring ikke stå alene. I det følgende undersøger jeg derfor SUM ud fra tre dimensioner, som alle har haft væsentlig indflydelse på dannelsen af programmet: Moderniseringsprogrammet fra 1983 og frem, Punktprogrammerne og sluttelig vurderes programmets status som en reaktion på 70'ernes socialreform.

### 3.2.1

#### Moderniseringsprogrammet

Moderniseringsprogrammet fra 1983 og frem er et eksempel på modernisering fra oven. Programmets hovedformål var at forny og effektivisere den offentlige service overfor borgere og virksomheder. Samtidig blev det gjort lysende klart, at omstillingen skulle ske "*indenfor de ressourcemæssige rammer vi kender i dag*". Og gennem implementeringen af nye styrings- og organisationsformer skulle programmet "*bidrage til at stoppe den fremtidige opdrift i de offentlige budgetter*" (Finansministeriet 1983). Programmets tilblivelseshistorie og udmøntning vidner om temmeligt entydige udviklingsforløb oppefra og nedefter. Således var Moderniseringsprogrammets faser i meget høj grad fra oven initieret reformvirksomhed lige fra daværende finansminister Henning Christophersens efterlysning i 1982-83 af behovet for at samle ministeriernes spredte forsøg på at ændre deres respektive resortområder og frem til redegørelsen til Folketinget (se endv. Bentzon 1988, 25 ff.)

Det hele startede i foråret 83 med en håndskreven A4 side fra finansminister Henning Christophersen, hvor han efterlyste behovet for at få samlet ministeriernes omstillingsinitiativer til ét stort reformprogram. Et år før havde Christophersen i et liberalt tidsskrift skarpt kritiseret det offentliges måde at fungere på: "*Den offentlige sektor har overskåret forbindelsen mellem efterspørgslen efter en betydelig mængde varer og tjenester på den ene side og betalingen herfor på den anden.*" (Bentzon, 1988, 22). Det Christophersen efterlyser er en offentlig sektor, der i højere grad er styret af efterspørgsel - en situation hvor den interesserede er villig til at betale for godet. Men samtidig er Christophersens 'opråb' et markant angreb på den socialdemokratiske velfærdsstat. Selvom Christophersen i realiseringen af programmet lagde sig fast på en blød linje i forhold til Folketingets midterpartier og Socialdemokratiet fik hans "ideologiske" angreb på det offentliges funktionsmåde stor effekt på implementeringen af Moderniseringsprogrammet. Og især Venstres ministre brugte programmet som en chance til både ideologiske og praktiske angreb på den socialdemokratiske velfærdsstat ved at forsøge sig med hurtig omstilling og omgribende markedsorientering blandt andet gennem deregulering af deres respektive resortområder. En praksis som af og til gik hurtigere end loven tillod, og flere forfattere (bl.a. Beth Grothe Nielsen, 1991, 50-53, Jens

Vedsted-Hansen, 1991, 59 ff) har påpeget, at forsøgene på markedsgørelse af den offentlige forvaltning har gjort indhug i det retsstatslige legalitetsprincip<sup>5</sup>.

Selve redegørelsen til Folketinget blev udarbejdet i *"et lukket forløb, der foregår i et tæt samspil mellem en håndfuld engagerede embedsmænd og finansministeren"* (Bentzon 1988, 25). Hverken de offentligt ansatte eller deres organisationer er involverede i arbejdet med at udforme programmet. Dette er nok så tankevækkende, eftersom de midler programmet pegede på først og fremmest havde betydning for de ansatte indenfor den offentlige sektor: 1) decentralisering af ansvar og kompetence, 2) markedsstyring, friere forbrugsvalg og ændrede finansieringsformer, 3) bedre publikumsbetjening og regelforenkling, 4) leder- og personaleudvikling og 5) øget anvendelse af ny teknologi.

Bertel Haarder var en af de ministre, som tilpassede sin retorik og ministeriets forslag Moderniseringsprogrammet. I 1985 pegede han på *"institutionaliseringen, professionaliseringen og bureaukratiseringen af velfærdssamfundet"* (Uddannelse 1985, 363). Tre år senere er det som om, han fortsætter, når han siger, at det netop er institutionalisering, professionalisering og bureaukratisering, der er problemet: Det er sådanne og lignende principper, der *"er helt i tråd med den tænkning, som har kørt den skandinaviske velfærdsmodel i grøften"*. (1988, 459). Her er - ikke overraskende - en snæver indholdsmæssig forbindelse til Christophersens artikel fra 1983.

Det er imidlertid tankevækkende, at Haarders velfærdsstatskritik også i vidt omfang stemmer overens med tanker fremsat fra både Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre i forbindelse med opstarten af SUM-programmet. Barriererne for at nå SUM-programmets mål: det virksomme og socialt engagerede lokalsamfund var i følge de samme partier: generationsopdelingen, det båseopdelte eller sektoropdelte offentlige system samt personalegruppernes og de faglige organisationers særinteresser (især de radikale formulerede det sidste). Selvom de to

---

<sup>5</sup> Jvf. princippet om lovens hierarkiske opbygning. Dette princip går igen i forvaltningsrettens legalitetsprincip, hvor lovens opbygning har en tilsvarende pyramidestruktur med Grundloven øverst. Legalitetsprincippet kan måske siges at være selve grundlaget i den danske retstat. Det betyder, at alle love og bekendtgørelser i princippet skal kunne føres tilbage til Grundloven, og i hvert fald må ingen "trinlavere" love være i modsætning til denne.

'programbærende' partier ikke ytrer sig som ligeså varme fortalere for markedsstyring, er der med udpegningen af de velfærdsstatslige problemer et bemærkelsesværdigt sammenfald med Haarders velfærdsstatskritik. Den eneste markante forskel er, at Haarder helt eksplicit udtaler, at det er disse barrierer, som har kørt den skandinaviske velfærdsmodel i sæk, og markedsstyring ses som modtrækket.

## Perestrojka og markedsstyring

Haarder har redegjort for sine moderniseringsforslag i det såkaldte "*Perestrojkamanifest*", ("Uddannelse" nr.8 fra 1988). Det er forslag, som skal overvinde de ovennævnte problemer. Som aktiv deltager i kampen om folks tankeverden kalder han ofte sine programmer ved historiske betegnelser. Blandt andet hans "*Operation Regelstorm*", hvor han som en anden general Schwarzkopf (Operation Ørkenstorm) ridder gennem den danske uddannelsesørken og fejer alle bureaukrater og bagstræberiske institutioner omkuld (fx hans skoleinspektør=gulvklud-metafor). Nyd hans retoriske sans for storladne programtitler og betragt dem som et led i den kamp om tankeverdenen, der skal bidrage til at berede vejen for fremtidige strukturelle ændringer.

I Perestrojkamanifestet lanceres markedsmekanismerne som løsningen på velfærdsstatens krise, og som sådan er det et fundamentalt angreb på velfærdsstatens hidtidige indretning og funktionsmåde, han lancerer:

*"Brugernes frie valg mellem leverandører er desuden helt afgørende for en konkurrence mellem leverandørerne, som igen fremmer en øget effektivitet hos de enkelte leverandører i form af bedre kvalitet og/eller lavere produktionsomkostninger"*(Haarder 1988, 463).

Haarder taler her om, at det frie valg mellem produkter og leverandører sikrer en sund konkurrence og bedre produkter. Det er en økonomisk formuleret kritik han leverer af skolevæsen, velfærdsstat, og det han kalder for planøkonomien i den offentlige sektor. Selvom Haarder "kun" var undervisningsminister, reserverer han absolut ikke sine gode ideer til uddannelsesområdet, idet han taler om den offentlige sektor som sådan og de offentlige leverandører som sådan: altså også de offentlige velfærdsydelser - eller socialpolitikken. Når Haarder vælger begrebet perestrojka til sine forslag til omstrukturering af uddannelsessystemet og den offentlige

sektor idet hele taget, er det fordi, vi har en offentlig sektor, der generelt har *"for mange træk til fælles med de planøkonomiske principper, der i disse år bliver forkastet overalt i verden"*.(457). Når det ikke står helt så slet til i den danske offentlige sektor, som det gjorde i den sovjetiske, er det fordi, *"den trods alt er en del af et vestligt åbent samfund med en markedsstyret erhvervsøkonomi"*(457).

Altså: Det er en kritik af bureaukratiet og de velfærdsstatslige institutioner, som ser oprustningen af markedet som en løsning på problemerne. Det er vores identitet som forbrugere, der også skal vinde indpas i de velfærdsstatslige institutioner: Planøkonomien i den offentlige sektor skal erstattes af markedsøkonomi. Umiddelbart er det svært at øjne opbakning bag den velfærdspluralisme, der annonceres i disse år af socialpolitiske forskere og skribenter (fx Abrahamsson 1992, 1994, Bundesen 1993) bag Haarders strategiske budskab, der jo blandt andet tjener det formål at forberede strukturelle ændringer i fremtiden.

Hans Clausen er den SUM-forsker, som mest direkte har fokuseret på SUM-programmets baggrund i Moderniseringsprogrammet. Han var den første til at give en vurdering af SUM som et eksempel på velfærdsstatslig omstilling: *"SUM-programmet er et af elementerne i realiseringen af moderniseringsprogrammet."* (Clausen, 1990, 103). Konteksten for denne sætning er de skiftende borgerlige regeringers lancering af programmer og handlingsplaner til en mere eller mindre dybtgående forandring af det danske samfund, og specielt alt hvad der har med offentlig serviceproduktion at gøre. Clausen læser SUM-programmet ind i denne historiske sammenhæng og fremhæver, at især tre store administrative reformer: Kommunalreformen (1970), Budgetreformen (1984) og Moderniseringsprogrammet (1983) danner baggrunden for SUM-programmet. Clausen opfatter SUM som værende et entydigt "fra oven" initieret program. Clausens pointe er, at han indlæser SUM i de borgerlige regeringers *"centrale decentralisering"*. Princippet findes i Budgetreformen fra 1984, der introducerer en ny form for rammestyring. Efter reformen skal der for de enkelte ministerier og forvaltningsområder udarbejdes centralt fastsatte budgetrammer. Det bliver derefter op til de udførende og serviceproducerende institutioner at overholde rammen samtidig med, at de tildeles beslutningskompetencen. Princippet om central decentralisering kan aflæses af Budgetreformens dobbelte målsætning (Clausen, 1990, 102). På den ene side strammes der op omkring den centrale bevillingskontrol, og på

den anden side uddelegeres beslutningskompetencen til de udførende instanser.

I SUM-programmet gentages princippet om central decentralisering ved den centralt fastsatte pulje, der så at sige skyder sig udenom de lokale myndigheder ved ikke at inddrage dem i særlig høj grad i udformningen af SUM-programmet. Det problem Clausen ser er, at den selvforvaltning, decentralisering og lokale orientering af socialpolitikken som SUM-programmet forsøger at initiere *"ikke er noget, der entydigt øger de lokale myndigheders/kommuners eller borgernes reelle indflydelse på deres dagligdag."* (Clausen, 1990, 106). I en senere artikel skrevet efter, at resultaterne fra evalueringen af SUM er begyndt at indløbe har Clausen skærpet pennen, idet han nu fremhæver, at resultaterne ikke tyder på, at der kan tales om modernisering fra neden (Clausen, 1991, 96).

Clausens kritik af SUM kan opsummeres i en række punkter: 1) Programmet er et fra oven igangsat forsøgsræs med historisk baggrund i Moderniseringsprogrammet. 2) Vinderne er hverken almindelige borgere eller alternative kritiske miljøer udenfor systemerne, ej heller kan der spores nogen nævneværdig alliance mellem politikere og græsrodder. 3) Den centrale decentralisering som den blev udmøntet i SUM medførte, at kommunernes politiske og økonomiske engagement i projekterne ikke er sikret. 4) SUM-programmet har introduceret markedsmekanismen i forsøgsverdenen ved at lade programmet være styret af efterspørgsel, og efterspørgslen underminerer dels den folkelige egenstyring, dels de svage og oversete gruppers integrationsmuligheder.

Disse kritiske synspunkter har hver for sig haft en vis vægt i SUM-diskursen. Kritikken spiller derfor med i den følgende analyse, men diskuteres først i kapitel 7 hvor jeg dels har analyseret færdig på programmets baggrund og organisation, dels undersøgt i hvilket omfang programmet matchede nogle af de problemer og behov, som findes lokalt indenfor det sociale område.



### 3.2.2 Forsøgsstrategi og folkelig fornyelse

De 350 millioner kroner, Folketinget afsatte til SUM er kun en del af et endnu større beløb, som blev brugt i tiåret 80-90 på udviklingsprojekter indenfor det socialpolitiske område. Der blev i perioden brugt **mere end én milliard kroner** fra private såvel som offentlige fonde (Adamsen & Fisker, 1991, p. 183) til forsøgs- og udviklingsprojekter indenfor folkeoplysning og voksenundervisning, folkeskolens placering i lokalsamfundet, det social- og sundhedspolitiske område samt kulturpolitikken (Høgsbro, 1992, 50). Socialforskere, som arbejder indenfor feltet, taler om forsøgsstrategien eller den eksperimenterende strategi, når der skal analyseres på, hvordan forsøgs- og udviklingsprojekterne har påvirket den overordnede socialpolitik og omstillingen af de velfærdsstatslige arrangementer. Beløbets størrelse gør det relevant med to kommentarer: én som ser det i relation til de nationale budgetter på det social- og sundhedspolitiske område, og en anden som sammenligner størrelsen med andre nationale eller EF initierede programmer.

Det samlede budget i 1990 indenfor det social- og sundhedspolitiske område var på 213,5 milliarder kroner (Adamsen, 1991). En sammenligning foretaget af Lis Adamsen viser, at beløbet anvendt til eksperimenter og udviklingsprojekter dækker omkring 0,05 % af områdets samlede udgifter. Det er med andre ord et yderst begrænset beløb, der relativt set er afsat til forsøgsstrategien. Når man påtænker hvilke forventninger, der er knyttet til de forskellige programmer om at tjene som spydspids for bearbejdning af de velfærdsstatslige barrierer, er der noget rammende i Kenneth Flex' billede af, at SUM-programmet minder om et forsøg på at vende en supertanker med en påhængsmotor (Flex og Koch-Nielsen, 1992, 48). På den ene side er budgettet til forsøgs- og udviklingsprojekter med andre ord begrænset i forhold til det samlede budget for sundheds- og socialpolitikken. På den anden side har Danmark en ledende position, hvis vi sammenligner med andre europæiske lande. Derfor har både de øvrige nordiske lande og landene i EF udvist stor interesse for de danske initiativer indenfor forsøgsstrategien.

Såfremt vi sammenligner SUM-programmet med det EF initierede "Poverty 3", finder vi en interessant forskel: Poverty 3 løber over en fireårig periode (1990-94) med et samlet budget for EF's medlemslande på 50 millioner ECU (400 millioner Dkr). I 1985 anslog Kommissionen, *"that the*

*EC had 44 million poor people compared with 38 million poor people in 1975"* (Abrahamson 1991: 243). Det vigtige i denne sammenhæng, hvor jeg ser bort fra validiteten i opgørelsesmetoden er, at disse tal blev brugt af Kommissionen som et led i den argumentation, der legitimerede opstarten af Poverty-programmet. EF anvendte således 400 millioner kroner til sociale udviklingsprojekter til en målgruppe på 44 millioner fattige indenfor det europæiske fællesskab, mens den danske regering afsatte 350 millioner til initiering af social udvikling i Danmark med en maksimal målgruppe på 5.146.000 borgere.

Naturligvis kan vi ikke uden videre sammenligne et nationalt program som SUM med et overnationalt program som Poverty 3. Men sammenligningen siger noget om dimensionerne af forsøgsstrategien og den satsning SUM-programmet såvel som puljepolitikken i øvrigt er udtryk for. Oprindeligt var forsøgsfeltet karakteriseret af relativt få projekter initierede af såkaldte ildsjæle og projektmagere, som befandt sig for nede eller udenfor de sociale forvaltninger og langt fra niveauerne for central samfundsmæssig beslutningstagning. Men i dag er mere end 90% af de danske kommuner og samtlige amter involverede i sociale udviklingsprojekter. Og i dag bliver projekterne til på baggrund af initiativer både i toppen og i bunden af de administrative systemer, og sågar som 'joint efforts' mellem de to niveauer (Adamsen & Fisker 1991: 201).

Nøglepersoner i programmet har den opfattelse, at SUM markerer en særegen dansk udgave af den forsøgsstrategi, som også på europæisk plan vinder frem i disse år<sup>6</sup>. Per Schultz Jørgensen (1991) har således gennem samtaler med svenske kolleger sporet en misundelse på "*den danske udgave af de 1000 blomster*". Og Aase Olesen er ikke i tvivl om, at programmet udtrykker en specifik dansk form for folkeligt inspireret fornyelse:

*Jeg kan fortælle dig, at man i udlandet er fuldstændig forbløffet over at det kan lade sig gøre. Jeg har ofte talt om det her, også i Norge, Sverige og Finland. Her kan man slet ikke forstå, at vi ikke har en mere nøje formuleret målsætning: hvor vil vi hen med SUM-programmet. Det der med, at man bare siger: frit! Det bliver de helt eksede i øjnene over. Det svarer næsten til, at jeg engang forsøgte at forklare en kinesisk seminarielærerinde, hvad dansk friskoleordning gik ud på. Hun sagde, det*

<sup>6</sup> Fx det hollandske Social Renewal Programme startede i 1990/91, og det svenske Residential Services Advisory Committee, der foregik i perioden 1985-1990 (Wouden 1993, Brand 1993, Birgersson 1993, Dahlgren 1993).

*passer ikke: der findes ikke sådan et land, som bare siger, at man giver pengene til forældrene, og så må de selv lave skole, det findes ikke. Jo - det ville hun komme til Danmark og studere. Det kan de næsten heller ikke forstå i Norge, hvor man har nogle præcise, centralt fastsatte mål der skal opfyldes. Det er nok det, der er dansk, og det er nok kernen i det du egentligt spørger om: at vi tør det - at vi tror så meget på folk, at vi tør det. At vi næsten tør sætte en pengekasse op på torvet. Det er ret flot!*

At der findes en forsøgsstrategi og, at SUM er et led i denne strategi er der næppe uenighed om blandt implicerede forskere og beslutningstagere. Uenigheden opstår, når værdien og betydningen af en sådan strategi skal fastlægges. Præcist det fx Schultz Jørgensen og Aase Olesen ser som programmets styrke, ser fx Søren Winter og Hans Clausen som programmets svaghed. Og sikkert er det vel, at netop programmets åbenhed og sensitivitet overfor 'efterspørgslen' på en og samme tid er en afgørende styrke, fordi den fanger noget af den kreativitet, som findes blandt socialarbejdere og socialt engagerede borgergrupper, og en afgørende svaghed fordi den ikke er tematiseret til at dække, det der af mange betragtes som socialpolitikkenes egentlige målgruppe, nemlig de mest ressourcetsvage<sup>7</sup>. Denne dobbelthed er uhyre interessant. Den illustreres eksemplarisk gennem følgende meget modsætningsfyldte opfattelser:

Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA) (der næppe kan beskyldes for at gå dén borgerlige regerings ærinde, som havde det politiske ansvar i det 10-år hvor forsøgsstrategien eksploderede) har lanceret et meget positivt syn på de erfaringer, der er opstået via programmer som SOFUS og SUM. I artiklen "Visioner om en ny socialpolitik" pointerer CASA's socialanalyse gruppe, at:

*"Det er på en måde grotesk, at den økonomiske krise og de sociale problemer, således er skyld i, at der i Danmark har foregået en udvikling på det sociale område, som nok er uden sidestykke i Danmarks-historien...(..).Noget af det mest positive i mange af projekterne er, at de bygger på folks egne initiativer og engagement. De har åbnet op for en initiativrigdom, som mange forbenede systemfolk ikke troede fandtes i sociale tabergrupper". (CASA, 1992, 26).*

---

<sup>7</sup>Dette er imidlertid rettet i senere puljer som psykiatripuljen 15 M og puljen til afhjælpning af hjemløshed og social nød i storbyerne 50 M (se kap. 7).

På den diamentralt modsatte side har vi Hans Clausens påstand om, at SUM-programmet er underlagt den såkaldte Mathæuseffekt<sup>8</sup>:

*"Når markedsmekanismen indføres i forsøgsverdenen svækkes mulighederne for at tilgodese bestemte grupper og socialpolitiske opgaver...Det bliver efterspørgselen - og efterspørgselen er hverken til fordel for den folkelige egenstyring eller de svage og oversete gruppe på det sociale forsøgsmarked"* (Clausen, 1991, 100).

Hvis kritikken går på, at en markedsreguleret socialpolitik underminerer de solidariske principper, kan jeg tilslutte mig den. Men kritikken af, at SUM er markedsreguleret socialpolitik, har jeg svært ved at sluge. Der kan således ikke sættes lighedstegn mellem 'normale' socialpolitiske foranstaltninger og et forsøgsprogram - i dette tilfælde SUM. Forsøgsprogrammet er netop tænkt som et bidrag til gennem tidsmæssigt afgrænsede forsøg at ændre på den normale socialpolitik. Forsøgsstrategien er noget ganske andet som vej til social og samfundsmæssig fornyelse end fx ekspertstyrede eller stærkt målafgrænsede centralt styrede måder at reformere på. Det ligger i forlængelse af SUM-programmets åbne målformulering at arbejde med en vis grad af efterspørgselsstyring; men selv en lunken tilhænger af rene former for markedsstyring må erkende, at efterspørgselen til en vis grad afspejler behovene. I senere puljer (efter SUM-programmet) er man imidlertid gået væk fra de åbne efterspørgselsstyrede programmer til mere stringent formulerede og selektive puljer, som ikke meldes åbent ud. Som jeg vender tilbage til i kapitel 7, rummer denne udvikling imidlertid både en socialpolitisk styrke, men måske også en mindre positiv tendens i forhold til den åbne og efterspørgselsstyrede puljes iboende frigørende rationaler.

Vedrørende SUM-programmets baggrund er det bemærkelsesværdigt at ingen af interviewpersonerne accepterer, at den primære baggrund skulle være de store administrative reformer og her især Moderniseringsprogrammet. Aase Olesen er mest direkte i sin afvisning af, at den første Schlüter regerings Moderniseringsprogram har spillet ind på formuleringen og vedtagelsen af SUM. Tværtimod er hendes opfattelse, at SUM er en direkte fortsættelse af punktprogrammerne: For Aase Olesen er der ingen tvivl om, at punktprogrammerne og SUM skal ses under ét. Samtidig

---

<sup>8</sup>"Thi enhver, som har, ham skal der gives, og han skal have overflod, men den, der ikke har, fra ham skal der endog det tages, som han har" (Matthæus-evangeliet, her citeret efter Clausen 1990a, 32).

fremfører hun, at det er de radikales tankegods, som ligger bag programmerne, og de er alle fremsat af Det Radikale Venstre:

*Det er jo den radikale filosofi: man tror faktisk på, at fornyelsen findes derude. At den fornyelse der skal ske allerhelst skal komme nedefra og i hvert fald have grobund i græsrodderne, og de fornyelser man finder på ovenfra, er det så som så med. En næsten ubegrænset tillid til, at folk selv ved, hvad der er bedst for dem ".*

Aase Olesen bliver endnu mere markant i sin vurdering af SUM-programmets baggrund, da talen falder på relationen til Moderniseringsprogrammet. Jeg præsenterede hende for Hans Clausens opfattelse af, at SUM er et af elementerne i realiseringen af Moderniseringsprogrammet, og forestillingerne om at SUM har aktiveret brede folkelige kræfter ikke kan underbygges empirisk. Denne opfattelse mødte Aase Olesen med en skarp afvisning:

*Moderniseringsprogrammet har overhovedet ikke interesseret mig. Jeg har ikke været ordfører på det, og det er udtænkt i firkløverregeringen under Henning Christophersen. Det er helt nonsens at hævde, at SUM har noget med det at gøre. Som jeg fortalte dig, er det en direkte aflægger af diskussioner, vi har haft i den radikale folketingsgruppe. Men selvfølgelig kan jeg godt læse, at mange andre har været i gang med det samme på samme tid. Men Moderniseringsprogrammet er ikke noget, som har optaget den radikale folketingsgruppe. Eller for den sags skyld Folketingets Socialudvalg. Jeg kan ikke mindes, at vi overhovedet har haft det på tapetet. Ideen om at man skal rationalisere sig væk ligger jo slet ikke i det her. Det er jo ikke udtryk for, at man skal spare offentligt ansatte.*

*Jeg ved ikke hvor han har fra, at det ikke har involveret brede kredse. Man kan tage en hvilken som helst kommune, der har haft SUM-projekter og spørge hvem det er man har haft med: det er jo arbejdsløse kvinder, ældre, og der er også handicappede med, dog ikke specielt mange, det er jeg enig i. Men programmet henvendte sig jo ikke kun til græsrodderne. Det var også en socialforvaltningsreform, hvis du endelig vil kalde det sådan. En kvalitetsforhøjelse.*

LH: En reform af det sociale arbejde?

*Af selve det sociale arbejde, ja. Og en sætten til debat: hvad er socialt arbejde egentlig. Hvad går socialt arbejde ud på. Og jeg tror ikke, at der findes nogen i Danmark, der arbejder i den sociale verden, som ikke har*

*diskuteret de tanker, der lå i SUM enten i deres lokalområde eller i faglige sammenhænge.*

Også Ole Høeg tidligere chef for Socialstyrelsen og formand for Bevillingsudvalget fremdrager punktprogrammerne, forsøgstraditionen og Det Radikale Venstres indflydelse på puljepolitikken som væsentlige årsager til SUM-programmet. Ole Høeg var chef for Styrelsen under SUM-programmets opstart, og er den embedsmand, som har haft den største indflydelse på etableringen og udformningen af programmet. Samtidig har han haft stor indflydelse på socialpolitikken generelt gennem de sidste 20 år:

*Ole Høeg: Jeg husker én begivenhed. Det var en gang Tore Jacob (Hegland, LH) kom ind i Socialstyrelsen i 1977. Tore Jacob kom som et menneske der forskningsmæssigt og i praksis havde beskæftiget sig med alternativer på børne-døgnområdet og Fjordhøj og alt det der, og han havde prøvet at beskrive, hvad det var for nogle tendenser. Og derved lå tankegangen der jo. Jeg var bureaukraten, der samtidig ledte efter noget fornyelseshalløj på det indholdsmæssige plan. Det Tore Jacob fortalte om ved den lejlighed, det var **den danske forsøgstradition** i modsætning til den norske, som vi jo kendte godt på skoleområdet. Det var en lilleskole bevægelse, der er et godt eksempel på den danske tradition. Men det skægge var jo, at der var en folkeskole-tradition - selv om det finansieringsmæssigt var lidt vanvittigt, at man havde en folkeskole, og så gav man en høj grad af statsfinansiering mod en beskeden forældrebetaling til, at man kunne lave et alternativ til den kommunale skole. I modsætning hertil var den norske udvikling, hvor man ikke kunne drømme om sådan noget, hvilket også ville være en naturlig økonomisk baseret tankegang.*

*Det skægge var, at han så den danske vej som betydningsfuld fordi det viste sig at kilderne til fornyelse af folkeskolen ofte kom fra lilleskolebevægelsen. Så sagde han: hvorfor laver I ikke et tilsvarende forsøgsområde på det sociale område. Den satte ihvert fald sving i hovedet på mig, og det blev til, at jeg midt i den der pengefattige tid, begyndte at lede efter nogle frie penge til lokalt baserede forsøg. Vi fik skrabt nogle millioner sammen, og meget skægt 'huggede' vi de millioner fra Socialforskningsinstituttet. Fra den gamle Bidragsfond, den havde nogle penge, der kom ud hvert år, og der havde Socialforskningsinstituttet fået nogle årlige penge, som de regnede for deres, og dem tog vi faktisk, plus at vi huggede nogle penge fra åndssvageforsorgens forsøgsudvalg. De havde haft en 1 mill. om året til at lave forsøgsarbejde. Så samlede vi dem, og det*

*blev til det, der hed SOFUS. Den udvikling mener jeg, at vi kørte forholdsvis rigtigt ind. Fordi vi gjorde det, at vi sagde to ting: det skal være nedefra - helt klart det skulle være lokalt baserede forsøg, hvor man kunne søge, og der skulle ikke være strukturelle betingelser om noget som helst. Det andet var, at der var et kvalitetsbegreb, der ganske vist var uklart, men det skulle være afgørende, for hvad vi gav og ikke gav. Samtidig forlangte vi fra starten, at der skulle være en eller anden form for evaluering. Det måtte gerne være selvevaluering, men der skulle komme en rapportering.*

LH: Når du siger nedefra betyder det så penge direkte til projektniveau og til det sociale arbejde. Eller er det til lokal struktur - lokal administration?

OH: *Det var til det hele. Det var faktisk SUM-vejen. Alle kunne søge, private kunne søge. Jeg synes selv, at der er så forfærdelig meget uklarhed om hvad der er offentligt, og hvad der er privat. Privat kan være en eller anden organiseringsform. Hvis nogle medarbejdere i den offentlige forvaltning søger penge, så er det pludselig offentligt; men det er lige så meget udtryk for nogle konkrete menneskers personlige engagement. Men det skulle være lokalt orienteret. Vi ville ikke give penge til centrale bodier, der så selv kunne lave deres lokalpolitik qua de penge. Det er jo i virkeligheden et fundamentalt vigtigt synspunkt bag SUM, at man opretholdt den linie (fremhævninger, LH).*

Når SUM-programmets baggrund skal klarlægges, er det nødvendigt at beskæftige sig med nogle endog meget modsætningsfyldte samfundsmæssige udviklingstendenser. For det første er det umuligt at aflæse baggrunden som værende enten et udtryk for bestræbelser fra oven blandt politikere og eksperter på at løse nogle af socialpolitikken og velfærdsstatens strukturelle problemer eller udtryk for et pres fra neden, som så bliver opfanget af velmende politikere og bureaukrater. For det andet viser interviewmaterialet, at der er god mening i at arbejde videre med et perspektiv, der ikke søger efter lineariteten eller det entydige i den socialpolitiske udvikling og den velfærdsstatslige omstillingsproces. Det nytter ikke noget at ophøje enkelte principper eller politiske tiltag som årsagen.

Den centralt formulerede decentraliseringspolitik med rod i Kommunalreformen, Styrelsesloven og Moderniseringsprogrammet er væsentlig for at forstå, hvorfor et program som SUM bliver til. Disse tiltag er en politisk-administrativ forudsætning for, at den lokale udformning af socialpolitikken

overhovedet opstår som genstand for forsøgsstrategien. Først den stærkt decentrale offentlige struktur giver rum for et program som SUM. Dette perspektiv giver samtidig et provisorisk svar på spørgsmålet om, i hvilket omfang SUM er et led i et fundamentalt opgør med velfærdsstaten: SUM-programmet og den øvrige puljepolitik kan opfattes som forsøg på at udvikle - eller sågar eksperimentere med - den substantielle side af decentraliseringspolitikken. Det får man en fornemmelse af gennem Ole Høegs rammende erklæring om, at *"der lå et skrigende lokalt behov for at få udviklet det indholdsmæssige, for der havde været så meget struktur i tankegangen om 'ud til kommunerne' "*.

På dette niveau af analysen er der snarere grund til at opfatte SUM og forsøgsstrategien som et bidrag til en indholdsmæssig udvikling af den decentrale struktur, end som et bidrag til fundamental omstilling. Men denne 'strukturfunktionalistiske' forklaring kan ikke stå alene: Såfremt SUM primært ses som en blot og bar funktion af de ændrede strukturer, det vil sige af det kommunales og det lokales øgede betydning, måtte man formode, at programmets fædre og mødre havde inddraget kommunerne i langt højere grad end tilfældet blev. Og her er vi ved et vigtigt sted i programmets historie! Af de kommunale socialchefer forlangte man blot en accept af projektet, man forlangte ikke at de involverede sig i det, og tog op til diskussion hvorvidt erfaringerne fra projekterne skulle implementeres eller ej. Det vil sige, at programmets centrale beslutningstagere (se endv. afsnittet om Bevillingsudvalget) lagde et direkte bånd ud til lokale projektmagere - man gav lokale projekter muligheder for at blive til noget udenom de lokale systemer. Men samtidig var det op til projekterne selv at profilere sig lokalt, og dermed forøge sandsynligheden for at de offentlige systemer blev 'tvunget' til at tage projekterfaringerne med på råd, når den fremtidige socialpolitik fastlægges.

Interviewmaterialet viser, at der er mange modsætningsfyldte tendenser på spil, når programmets baggrund skal fastlægges. Et tankeeksperiment kan illustrere vigtigheden af at tage højde for et livsverdensperspektiv (se endv. kap. 6) når der skal fortolkes på, hvorfor programmet fik den udformning, det gjorde. Tesen er, at de betydningsfulde beslutningstagere der er sat til at administrere et program og give det politisk retning absolut ikke udelukkende - og måske ikke engang først og fremmest - optræder som repræsentanter for deres respektive organisationer. De optræder i lige så høj grad som agenter for deres egne 'dagsordener', værdiorienteringer og livsverdener og indgår på dette grundlag i alliancer og netværk



(organiseringer), som er stærkt medbestemmende for et givet programs konkrete udformning.

### 3.2.3

#### Reaktion på 70'ernes socialreform og velfærdsstatens krise

SUM er et socialpolitisk program, og naturligvis skal det analyseres i lyset af de socialpolitiske udviklingstendenser. Det er relevant at sætte af via et perspektivrigt lille kapitel i bogen *SUM Tendenser*. Kapitlet behandler de generelle perspektiver i SUM-projekterne ud fra to dimensioner nemlig "*Velfærdsstaten under pres*" og "*Udviklingsperspektivet i SUM-programmet: Fra velfærdsstat til velfærdssamfund*" (Socialstyrelsen, 1990, 88). Bogen må formodes at have karakter af 'socialministeriel selvforståelse' i opfattelsen af SUM-programmet. Der er således tale om tendensanalyser udarbejdet af Socialstyrelsen, og det lancerede velfærdsstatsperspektiv på SUM må formodes at have haft en vis autoritativ betydning i ministeriet på daværende tidspunkt.

Kapitlet om "*Generelle perspektiver i SUM-projekterne*" lægger ud med at konstatere, at velfærdsstaten er under pres. Den nordiske velfærdsmodel har 'traditionelt' været karakteriseret ved, at det offentlige har haft den dobbelte funktion at sørge for omsorg for samfundets svage grupper og at bære ansvaret for, at problemer forbundet med indkomstbortfald bliver afhjulpet. Samtidig med denne prioritering af det offentlige ansvar er der foregået en nedtoning af de frivillige organisationers rolle. Efterfølgende hævder forfatterne, at enigheden om den nordiske velfærdsmodel er blevet svækket i de senere år. Det fremgår ikke eksplicit, hvori svækkelsen består; men der fremhæves en række primært strukturelt betingede barrierer for modellens videreførelse. Først konstateres det, at den offentlige sektors andel af nationalproduktet er blevet fordoblet på 25 år, "*og der er samtidig opstået en stor folkelig utilfredshed med skattetrykket*" (Socialstyrelsen, 1990, 88). Dernæst hævdes det, at den befolkningsmæssige udvikling ikke vil kunne klare problemerne med det høje skattetryk, og derfor kan der alene af økonomiske årsager ikke ske en kvantitativ udvidelse af det offentlige servicesystem. Disse økonomiske barrierer for velfærdsstatens

kvantitative udvidelse falder sammen med den strukturelle ændring, der ligger i decentraliseringen, hvor varetagelsen af de socialpolitiske opgaver "er flyttet ud i de lokale områder" (Socialstyrelsen, 1990, 88). Samtidig fremføres det, at de offentlige institutioner i sig selv kan have negative virkninger og, at standardiserede serviceydelser kan virke passiviserende.

Med denne skitse af en velfærdsstat under pres går forfatterene videre med at tegne SUM-programmets udviklingsperspektiv: Der skal med SUM ydes et bidrag til udviklingen af den nordiske velfærdsmodel, og hensigten er, at man lokalt forsøger sig med *"kvalitativt nye former for sociale tiltag fremfor at iværksætte standardiserede sociale reformer"* (Socialstyrelsen, 1990, 89). Forfatterne skitserer programmets udviklingsperspektiv på en spændende måde ved at tage udgangspunkt i SUM-programmets formål og dernæst analysere det ved hjælp af begreberne **socialintegration** og **systemintegration**. Målsætningerne om styrkelse af det lokale fællesskab, nedbrydning af generationsopsplittningen og samarbejdet på tværs af sektor-, forvaltnings- og faggrænser ses som et bidrag til øget social- og systemintegration. I forhold til andre tolkninger af SUM-programmet (dets baggrund såvel som dets muligheder) opererer Socialstyrelsen i denne publikation med et bredt samfundsmæssigt perspektiv, hvor programmet bør få konsekvens for andre samfundsmæssige områder end det socialpolitiske. Det vil sige, at programmet i sig selv er tænkt som et opgør med sektorisering og går videre end til at eksperimentere med velfærdsstatens traditionelle genstandsområder, nemlig omsorgssvigt og indkomstbortfald:

*"Målsætningen om øget social- og systemintegration forholder sig til problemstillingen: hvad kan der gøres ved det moderne samfunds opsplittethed? Med opsplittethed menes i denne sammenhæng modsætninger mellem generationerne; manglende identifikation med det lokale område, man bor i; adskillelsen mellem de, der er inden for arbejdslivet og de som er uden for; sektoriseringen af den offentlige forvaltning; modsætninger mellem borgere/foreninger og myndigheder og lignende"* (Socialstyrelsen 1990, 89).

Dette syn på SUM er **radikalt og sektoroverskridende** forstået på den måde, at det indebærer, at socialt udviklingsarbejde ikke blot er noget som skal foregå indenfor socialektoren uden betydning og konsekvens for de øvrige samfundsmæssige områder. Der tales ikke om, at der kan eksperimenteres med jobtræning eller alternative arbejdspladser for marginaliserede og arbejdsløse. Nej, det er det moderne samfunds opsplittethed, der sættes til debat, og der tales om, at bearbejde adskillelsen

mellem de, der er inden for, og de der er uden for. Denne opfattelse falder fint i tråd med 'ånden' på seminaret i 1990, der skulle planlægge kursen for resten af SUM-programmet (se s.1). Her gik man også imod sektoriseringer og afgrænsninger af fx de udstødte til kun at være et 'problem' for det sociale område.

Resultaterne af mine undersøgelser synes at underbygge den ovenfor skitserede opfattelse af intentionerne med SUM-programmet. Der er således ingen blandt de nøglepersoner, jeg har været i kontakt med, der opfatter programmet som et led i realiseringen af Moderniseringsprogrammet (Clausen, 1990). Desuden har ingen af de interviewede nøglepersoner kunnet acceptere, at programmet skulle være udtryk for handlingslammelse i de bærende politiske institutioner, som påstået af Winter (1991).

Når Socialstyrelsen i den ovennævnte publikation taler om "*velfærdsstaten under pres*" som SUM-programmets baggrund knyttes der an til det måske vigtigste tema i den fortløbende socialpolitiske diskussion. Nemlig karakteren af de sociale problemer vi står overfor, og hvad det korrekte samfundsmæssige svar bør være på de pågældende problemer. For at kunne give et mere fyldestgørende svar på SUM-programmets udviklingsperspektiv er det nødvendigt at gå dybere ind i problemstillingen vedrørende de aktuelle problemer i den danske velfærdsstat. Når man som socialforsker skal vurdere den nuværende krise kan man enten anlægge et snævert perspektiv på det socialpolitiske område og iagttage udviklingen i udgifternes såvel som problemernes omfang. Eller man kan anlægge et bredere samfundsmæssigt perspektiv, hvor det er det velfærdsstatslige projekt som sådan, der er genstand for analysen. Begge dele er nødvendigt for at sætte SUM-programmet i den rette kontekst. Dels er det et socialpolitisk program, der må forventes at producere ny viden om afhjælpning af sociale problemer. Som sådan må fx kritikken af, at programmet ikke i tilstrækkeligt høj grad kom de svageste grupper til gode tages alvorligt. Men samtidig sprænger programmet den sektorisering af de samfundsmæssige problemer, som udpegningen af et specifikt socialpolitisk område indebærer. Denne 'grænsebrydning' fremstilles eksemplarisk af publikationen fra Socialstyrelsen.

Flex og Koch-Nielsen (1992) anlægger et forvaltningsperspektiv på baggrunden for SUM-programmet, når de fremhæver "*aspekter af 1970'ernes socialreform*" som den væsentligste årsag til at sætte et program som SUM i værk. Socialreformen består af en række love, som trådte i kraft mellem

1970 og 1980<sup>9</sup>. Det styringsmæssige perspektiv i socialreformen skal ses i relation til kommunalreformen fra 1970, som dels indebar en stor reduktion i antallet af primær- og amtskommuner, dels en større økonomisk selvstændighed for kommunerne i form af et forøget skatteudskrivningsgrundlag. Kommunalreformen er en væsentlig årsag til, at man også kunne påbegynde decentraliseringen og udlægningen af opgaver indenfor det socialpolitiske område. SUM-programmet kan ses som en reaktion på nogle af de barrierer, der er opstået i kølvandet på Kommunalreformen og Socialreformen, og Clausen har naturligvis ret i, at de administrative reformer fra 1970 og frem er et vigtigt grundlag for SUM, blot er det forkert at fremhæve dette som den eneste endsige vigtigste årsag. Det er simpelthen et for snævert og kortsigtet historisk perspektiv at anlægge. Derfor kan det også undre, at Flex og Koch-Nielsen, som gør en del ud af at skrive om programmets baggrund, udelukkende anlægger et systemintegrationsperspektiv på programmet og helt **negligerer relationen til forsøgstraditionen og punktprogrammerne.**

Ole Høeg har også systemperspektivet med i forklaringen af SUM; men samtidig er han den af interviewpersonerne, som ser SUM i det bredeste perspektiv. Også i forhold til andre væsentlige socialpolitiske aktører (og forskere) med indflydelse på SUM har han et meget udfoldet perspektiv på programmets baggrund. I sidste afsnit så vi hvordan, han fremdrog forsøgstraditionen som en vigtig årsag til at iværksætte programmet. I det følgende taler han om programmet som udtryk for en **centralt formuleret decentraliseringspolitik:**

*Ole Høeg: Set i forhold til den tid jeg kender bedst, hvilket vil sige et 30 års perspektiv, mener jeg, at programmet har stærkt fundament i den decentraliseringspolitik, som i meget høj grad blev formuleret fra centralt plan. Decentraliseringstankegangen var i høj grad vendt mod de store institutioner som særfor sorgen, hvor alternativet var enkelt: Vi har ikke mulighed for som tidligere at kategorisere mennesker. En udvikling som i øvrigt medførte nazismen. Derfor må vi finde nogle former, hvor mennesker skal have deres livsmuligheder tegnet der hvor de bor, der hvor de er rundt omkring i samfundet og ikke fjernes. En sådan tankegang ligger også bag den danske kommunestruktur, der også i international sammenhæng er*

<sup>9</sup>Den sociale styrelseslov fra 1970, sygesikringsloven fra 1973, dagpengeloven 1973, ankestyrelsesloven 1973, bistandsloven 1976 og loven om udlægning af særfor sorgen fra 1980.

noget særegent og stærkt, og med meget mere reelt demokrati end i så mange andre lande - ja stort set alle andre end de nordiske.

Fundamentet for SUM-tankegangen går for mit vedkommende tilbage til Socialreformen, da vi formulerede decentraliseringsprincippet som noget afgørende, og magten ud til kommunerne ..(..). Omkring 1977 var vi i den situation, at vi havde fået gennemført Bistandsloven; men samtidig var vi løbet ind i oliekriser, udlandsgæld og alt det der. Det betød, at man både havde nogle udgiftssynspunkter der førte til, at man sagde: kan vi ikke finde nogle nye veje på det udgiftsmæssige. Og samtidig lå der et skrigende lokalt behov for at få udviklet det indholdsmæssige, for der havde været så meget struktur i den her tankegang om 'ud til kommunerne'.

Decentraliseringspolitikken og hele tankegangen om 'ud til kommunerne' viser meget klart, at der ikke er nogen entydig skelnen mellem decentralisering og centralisering. Der er næsten altid et dilemma eller spil mellem en central udvikling og en decentral udvikling. Ofte er den centrale magt ikke klar over dens egne begrænsninger - ofte tror den på sin egen styrke og ryster på hovedet af det der lokale fims. Samtidig er det fuldstændigt klart, at der var mange på det lokale hold, som rystede på hovedet af SUM-programmet. Det var eksempelvis lokal bureaukraterne, socialcheferne eller lokalpolitikere, som syntes hva faen nu kommer de og vil blande sig i noget. De skal holde fingrene væk. Det var struktur tankegangen, der irriteredes over det. Men ad vejen ser vi så, at forsøgstankegangen på den ene eller anden måde også har haft indflydelse selv på lokal bureaukraterne (fremhævninger, LH).

Med reference til Socialstyrelsens tale om om øget socialintegration og systemintegration (1990, 89) ser vi, at Høeg har begge perspektiver med. Når han taler om systemforandringerne i form af Kommunalreformen, Socialreformen og samspillet mellem centrale og decentrale niveauer som væsentlige årsager til at forsøgstankegangen kunne vinde indpas på centralt niveau, anlægger han et systemintegrationsperspektiv: Der var "så meget struktur i den her tankegang om ud til kommunerne". I kølvandet på decentraliseringspolitikken og de ovennævnte reformer var det simpelthen nødvendigt at bearbejde opsplittetheden og sektoriseringen af de offentlige niveauer og "modsætningerne mellem borgere/foreninger og myndigheder og lignende" (Socialstyrelsen, 1990, 89).

## Velfærdsstatens 'gamle' værdier og velfærdspluralisme

Inger Koch-Nielsen (SFI) har i et foredrag som optakt til en diskussion om aktuelle tendenser og værdier i socialpolitikken opereret med begrebet "Velfærdsstatens 'gamle' værdier" som udtryk for de principper, der lå bag Socialreformen:

### Struktur:

- enstrengt system
- decentralisering

### Indhold:

- tryghed/trivsel
- forebyggelse
- revalidering

### Proces:

- behovs- og skønsprincip
- helhedssyn

### Bagvedliggende principper:

- lighed
- solidaritet
- behandling
- politisk styring

Koch-Nielsen har i anden sammenhæng uddybet kendetegnene ved de velfærdsstatslige værdier, der blev knæsat med Socialreformen:

*"Det afgørende nye i socialreformen var således det offentliges aktivt intervenserende indsats over for mennesker med sociale problemer. Med andre ord var socialreformen eksplicit udtryk for et forsøg på at lade solidaritetsprincippet blive det bærende i dansk socialpolitik, og i forlængelse heraf indebar socialreformen også, at det offentlige overtog en lang række af de opgaver, som før havde været placeret i - i hvert fald formelt set - private organisationer som fx mødrehjælpen og sygekasserne"* (Flex og Koch-Nielsen, 1992, 58).

Det fremgår implicit af dette citat, at det vi normalt karakteriserer som den danske velfærdsmodel først blev fuldbragt med Socialreformen. Det drejer sig om det offentliges aktivt intervenierende indsats og overtagelse af opgaver, som tidligere blev varetaget af private organisationer. Det absolut centrale element i afgrænsningen af den danske velfærdsmodel fra andre velfærdsmodeller er det offentliges altdominerende betydning. Det offentlige har ikke blot ansvaret for at opgaverne bliver udført, det står også som 'organisator' og varetager af de fleste reproduktive opgaver. I denne dobbelte forstand står det offentlige (centrale såvel som decentrale myndigheder) langt stærkere i Danmark end i noget andet land i Norden eller EF.

SUM-programmet kan ses som et mere eller mindre omfattende opgør med de ovenfornævnte værdier, der karakteriserede 'den gamle velfærdsstat'. Værdier som lighed, solidaritet og politisk styring der i følge Flex og Koch-Nielsen blev bærende principper i Socialreformen, og som hurtigt kom til at stå deres prøve, fordi de var designede til at tackle de socialpolitiske problemer under en højkonjunktur. At tale om den gamle velfærdsstat indikerer imidlertid, at vi skulle have bevæget os ind i en ny. Med ny struktur, nyt indhold og nye konstituerende principper. Det forekommer mig at være for tidligt at påstå noget sådan.

Mit postulat er, at det er farligt at lægge et lineært perspektiv på de moderniseringsprocesser, der har udspillet sig op gennem 80'erne og 90'erne. Hvis vi ser på SUM ud fra de tre dimensioner: Moderniseringsprogrammet, Forsøgsstrategien og som reaktion på 70'ernes socialreform vil vi finde en række af ofte modstridende tendenser og tolkninger. Det lineære perspektiv findes fx i Clausens fremhævelse af Moderniseringsprogrammet og markedsgørelse af socialpolitikken som SUM's baggrund. Det ligger implicit i denne opfattelse, at SUM kan ses som led i en tilbagerulning af den institutionelle velfærdsstat, hvor vægten lå på lighed, solidaritet og offentligt ansvar.

Et fremherskende kendetegn ved den socialpolitiske diskurs er, at der tales om en holdningsændring til, hvordan velfærden skal allokeres (Abrahamson 1992, 1994, Bundesen, 1993). En markant trend i den socialpolitiske diskurs anvender begrebet velfærdspluralisme, når der skal siges noget overordnet om den socialpolitiske organisering og allokeringen af ydelser. Peter Abrahamson (1992) har forsøgt at pejle en sådan konsensus omkring udformningen af den danske velfærdsstat i lyset af den

europæiske integration og det nationale pres på de velfærdsstatslige arrangementer, og fremfører følgende interessante tese:

*"Min hovedtese er, at socialpolitikkenes umiddelbare fremtid bedst vil kunne forstås indenfor begrebet om velfærdspluralismen eller velfærdsmixet. Den traditionelle modsætning mellem henholdsvis en socialdemokratisk statsstrategi og en liberal/konservativ markedsstrategi er ved at blive opløst til fordel for en strategi, der i forskellige sammenhænge vægter enten markedet, staten eller det civile samfund, som de sfærer hvor indenfor sociale spørgsmål og problemer skal besvares og løses".*

Spørgsmålet er, om det er rigtigt, at den gamle 'velfærdsmodsatning' mellem stats- og markedstilhængere er afløst af konsensus omkring velfærdspluralismen. Både Abrahamsons tese og sammenhængen mellem fx Bertel Haarders og de radikale/socialdemokraternes 'velfærdsstatskritik' kunne pege i retning af en sådan konsensus. Når jeg alligevel stiller mig skeptisk overfor hvorvidt denne konsensus har omfattende betydning, er det fordi, jeg opfatter Haarders løsningsforslag på den velfærdsstatslige krise som mindst ligeså eksemplariske for væsentlige strømninger i den samfundsmæssige debat. Strømninger som temmeligt entydigt peger i retning af **markedsstyring** som alternativ til de velfærdsstatslige problemer: institutionalisering, professionalisering og bureaukratisering. En strømning som på det nationale plan kan følges tilbage til Henning Christophersens efterlysning i 1982 og frem til Venstres stærkt stigende vælertilslutning i efteråret 1993. En tilslutning som er imponerende, når man tager i betragtning, at partiet har været 'statsbærende' det sidste tiår. Derfor er den måske vigtigste grund, at partiet for vælgerbefolkningen fremstår som et ideologisk klart profileret parti. Og jeg tror ikke, at denne klarhed skyldes partiets opsplutning bag velfærdspluralismen.

Siden Haarder formulerede sine tanker i 1988, er der på verdensplan sket en gigantoprusning af markedet som alternativ til planøkonomi. Hvad dette imidlertid kan medføre af problemer for det civile samfund opholder jeg mig ved i kap. 6. Såfremt vi et øjeblik ser på denne proces som ændringer i styrings- og allokeringsprincipper i stedet for som en kamp mellem to politiske systemer er der sket en markedsgørelse på bekostning af statsliggørelsen. Naturligvis har disse forandringer stor bevidsthedsmæssig betydning for den vestlige verden, og for hvordan vi definerer mulighederne for politisk handlen. Man kan sagtens forestille sig en vesteuropæisk proces snævert koncentreret omkring EF, hvor velfærdspluralismen har en vis betydning; men set i et mere globalt



perspektiv - eller måske blot videre europæisk perspektiv - er dette mere tvivlsomt.

Hvorvidt der i lyset af disse forandringsprocesser er opstået konsensus omkring en ny form for velfærdspluralisme, hvor staten, markedet og det civile samfund gensidigt supplerer hinanden er i bedste fald for tidligt at bedømme. Men foranstående gennemgang af forholdet mellem Moderniseringsprogrammets hensigtserklæringer og undervisningsministerens fortolkninger og programerklæringer - der jo netop fremsættes af strategiske (langsigtede) årsager tyder ikke på en sådan konsensus. Tvært imod peger undervisningsministerens tanker i retning af reformering af den offentlige forvaltning i nyliberal retning med øget markedsgørelse af de sociale forhold. Hvad vi kan forvente af en sådan proces er en samtidig tilstedeværelse af differentiering (øget stratifikation) og desintegration (udstødning af diverse sårbare grupper fra alle former for integrative instanser: arbejdsmarked, uddannelsessektor mv.).

På den anden side har vi 'moderniseringserklæringerne' fra Det Radikale Venstre og Socialdemokratiet bla. i forbindelse med søsætningen af SUM. Her fremføres lokalsamfundet som den instans, der skal sikre den fortsatte integration i en proces af differentiering: vi skal nødvendigvis have en differentieringsproces, det tyder både den europæiske integrationsproces og de velfærdsstatslige problemer på. Men samtidig er de to partier ikke villige til at ofre integrationen af svage grupper, integrationen skal blot i højere grad foregå i lokalsamfundet, hvortil der skal uddelegeres både ansvar og kompetence.

## Programmets organisation

Til gennemførelse af programmet blev der oprettet et stort organisatorisk apparat med et **Udviklingsråd**, der havde til opgave at rådgive ministeren om programmets overordnede retningslinjer og om midlernes anvendelse. Der blev etableret et **Bevillingsudvalg**, som skulle varetage tildelingen af midler. Det var således de radikales forslag om adskillelse af den socialpolitiske styring (Udviklingsrådet) og den økonomiske styring (Bevillingsudvalget), der blev gennemført i praksis. I Socialstyrelsen (senere Socialministeriet) blev der oprettet et **SUM-sekretariat**, som blandt mange andre aktiviteter ydede forberedende sagsbehandling til Bevillingsudvalgets arbejde, forberedte redegørelser til Folketinget, arkiverede projekternes obligatoriske selvevalueringer og oprettede SUM-databasen, der indeholder beskrivelser af de støttede projekter.

Endvidere blev der igangsat en række ressourcekrævende aktiviteter under SUM-programmet med henblik på formidling af resultaterne. Blandt disse aktiviteter var der de 20 **Formidlingsenheder** placeret rundt i landet. Formidlingsenhederne havde til opgave at formidle samarbejde mellem offentlige myndigheder og private foreninger med henblik på at fremme tværfagligt og tværsektorielt samarbejde. Med fokus på samarbejde mellem den offentlige socialpolitik og det private sociale arbejde var formidlingsfunktionen allerede i Socialdemokratiets og Det Radikale Venstres udkast tænkt som en spydspids, der skulle bidrage til at nedbryde nogle af de velfærdsstatslige barrierer: det båseopdelte eller sektoropdelte offentlige system, mistænksomheden overfor samarbejde mellem private og offentlige instanser, samt personalegruppernes og de faglige organisationers særinteresser (naturligt nok var det især de radikale, som formulerede det sidste). Der blev oprettet et **Formidlingssekretariat**, som havde til opgave at skabe offentlig interesse for programmet, blandt andet ved at sørge for pressedækning af konferencer og andre faglige aktiviteter under programmet.

Disse institutionelle arrangementer blev i løbet af programmets 3-4 årige historie suppleret med regelmæssige publikationer. Der var *SUMma Summarum - tidsskrift for social udvikling*, der løbende formidlede forskningsresultater og erfaringer fra programmets virkeliggørelse. Tidsskriftet havde baggrund i et "*Notat om central erfaringsopsamling, SUM*" (Socialministeriets Udviklingsråd, Bilag 34), der

slog til lyd for at etablere et forum, som kunne bidrage til at sikre, at "*resultaterne ikke blot henstår som rapporter på hylde*" (se bilag 1, SUMma summarum nr.1 kolofon samt leder). Desuden var der blade som *Sociale Signaler* udgivet af SUM-Formidlingssekretariatet i et oplag på 8.000, *Social Deadline* ligeledes udgivet af Formidlingssekretariatet til socialjournalister i danske medier, *SUM-nyt* udgivet af Socialministeriet i et oplag på 6.000. Desuden har Formidlingsenhederne flittigt anvendt den skriftlige form både til at opfylde formålet med at skabe kendskab til SUM i kommuner og lokalsamfund og til individuel profilering. *Projektformidleren* med fokus på SUM-projekter for mennesker med handicap kom i et oplag på 15.000, *Debatter - et magasin om udviklingstendenser i socialpolitikken* en sampublikation mellem 4 Formidlingsenheder i et oplag på 7.000 og *Netværksavisen* i et oplag på 10.000 er blot nogle af de 'decentrale' publikationer med institutionel tilknytning til SUM.

Og rejsen i SUM-landskabet (metafor lånt af programredaktør i DR Egon Clausen) kan passende slutte med Udviklingsrådets konferencer og seminarer afholdt med passende mellemrum i løbet af programmets historie. Den første afholdt i november 89 havde titlen "*Status og Tendenser*" og formålet var "*at fremme en dialog mellem repræsentanter for et bredt udsnit af centrale og lokale beslutningstagere, foreninger og organisationer m.v. om Det sociale Udviklingsprogram*" (Socialstyrelsen, 1990). Et seminar i 1990 skulle planlægge "*kursen for resten af SUM-programmet*" og deltagerkredsen var Folketingets Socialudvalg, primær- og amtskommunale politikere, Bevillingsudvalget, Formidlingsenhederne, forskere, centrale embedsmænd, projekter m.fl. Og den afsluttende SUM-konference i november 1992 havde meget passende "*Fremtiden På Dagsordenen*".

I de følgende afsnit vil jeg lave en selektiv gennemgang af de institutionelle arrangementers roller i forbindelse med SUM-programmets gennemførelse. Fremstillingen vil fokusere på Udviklingsrådet og Bevillingsudvalget, der tilsammen udgjorde den politiske og administrative instans, som førte programmet igennem fra start til slut. Fremstillingen indebærer dels en afdækning af disse institutioners formelle grundlag som det blev afstukket af Socialudvalgets "*Beretning om et socialt udviklingsprogram*", dels indebærer det et forsøg på at afdække de mere uformelle sider af deres virke. Fremstillingen trækker på organisationssociologiens interorganisatoriske perspektiv (Seemann, 1990, Hjern og Hull 1987). Seemann fremhæver, at den interorganisatoriske vurdering er et nyt effektivitetsperspektiv indenfor evalueringsforskningen. Det tager sit udgangspunkt i den

offentlige sektors samordningsproblemer og dermed behov for kommunikation på tværs af enheder og niveauer.

*"Systemets komplekse og sammenhængende karakter indebærer uundgåeligt overlappende arbejdsdeling, uklare ansvarsforhold, gensidig afhængighed og modstridende beslutninger"* (Seemann, 1990 10).

Tesen for undersøgelsen af henholdsvis Udviklingsrådets og Bevillingsudvalgets rolle er, at især uklare ansvarsforhold og måske endda modstridende beslutninger samt en overlappende arbejdsdeling fik stor betydning for den måde SUM gennemførtes på centralt niveau.

## 4.1

### Udviklingsrådet og Bevillingsudvalget

Et af temaerne i interviewene med programmets nøglepersoner drejede sig om *"Udviklingsrådet, Bevillingsudvalget og de personlige netværk"*. At jeg inddrog de personlige netværk i dette tema har to årsager. For det første ønsket om at teste den opfattelse Tore Jacob Hegland har lanceret efter mange års kendskab til og indflydelse på såvel SUM-programmet som forsøgsstrategien. Opfattelsen lyder, at centralt placerede støttepersoner både har sikret mange af de enkelte forsøgs overlevelse (på mikroniveau) og medvirket til at forsøgsstrategien er blevet en vigtig impuls i socialpolitikken (makroniveau). Og samtidig har han hævdet, at netop i et så lille og trods alt så overskueligt samfund som det danske eksisterer der en del personnetværk, som blandt andet aktiveres i forbindelse med politiske reformer og nydannelser. For det andet skal kortlægningen af SUM-programmet med udgangspunkt i det kulturanalytiske perspektiv jo i høj grad bidrage til at undersøge, hvorvidt og hvordan interviewpersonerne har følt sig forpligtet af deres holdninger, og hvilke muligheder og barrierer de har oplevet for at gennemføre dem. Og et væsentligt medium for gennemførelsen af holdninger udgøres af de(t) netværk bærerne indgår i.

En 'kontant' og noget spidsformuleret tese lyder: De aktører der på forskellige niveauer (fra lokale projektmagere til topembedsmænd) bærer et program som SUM igennem retter store dele af deres aktiviteter ind efter ideer (personlige ideer, netværkets ideer eller kollektive ideer) og hverken efter de formelle regler der ligger til

grund for deres virke eller de interesser, de er 'sat til' at varetage ved deres udpegning til diverse styrende råd og organer. Seemann påpeger, at *"den interorganisatoriske samordning og kommunikation foregår i et system/netværk af organisationer, hvor enhederne har forskellige strukturer, indflydelsesmuligheder, mål, opgaver, traditioner, arbejdsformer og værdier/ideologier"*. (Seemann, 1990, 10). Denne påpegning kan tåle en ekstra dimension, nemlig betydningen af de personlige netværk og aktørernes bundethed af andet og mere end organisationernes og de organisatoriske netværks interesser (smlgn. Hjern og Hull 1987, 251 ff).

Når jeg behandler Rådets og Bevillingsudvalgets betydning for gennemførelsen af SUM-programmet under et, skyldes det, at jeg gennem forskellige faser af min undersøgelse kom på sporet af **en uklar arbejdsdeling mellem råd og bevillingsudvalg**. Ønsket var at nå dybere ind i hvilken betydning den uklare arbejdsdeling fik for programmets socialpolitiske retning. Den traditionelle opfattelse af arbejdsdelingen mellem embedsapparatet og politikerne er, at de sidstnævnte formulerer målsætningerne og de overordnede politiske retningslinjer, mens embedsapparatet loyalt udmønter disse i praktisk politik. En sådan fremstilling tager ofte udgangspunkt i Webers klassiske formuleringer om det moderne bureaukratis karakteristik. Den formelle arbejdsdeling mellem et politikformulerende Udviklingsråd og et udførende Bevillingsudvalg minder om arbejdsdelingen mellem den retnings- og lovgivende parlamentariske instans og den udøvende administrative instans.

Arbejdsdelingen er formelt fastlagt i *"Beretning om et socialt udviklingsprogram"*, p. 241-242). Vedrørende det formelle grundlag for Socialministeriets Udviklingsråd hedder det:

*"Socialministeriets Udviklingsråds opgave er at rådgive om de overordnede retningslinjer for bevillingsudvalgets arbejde og rådgive i principielle spørgsmål omkring gennemførelse af udviklingsprogrammet"*.

Det formelle grundlag for Bevillingudvalgets arbejde er ligeledes fastlagt i Beretningen: *"Bevillingsudvalgets opgave er at behandle de konkrete ansøgninger om økonomisk tilskud til projekter og om støtte til lokale ressource- og formidlingspersoner samt at rådgive socialministeren med hensyn til fordeling af projektmidlerne"*. (For en fuldstændig oversigt over Rådets og Bevillingsudvalgets kommissorier og medlemmer se bilag 4 og 5).

Nøgleordet i kommissoriet for Rådet er "*rådgivning i principielle spørgsmål*". Det vil sige, at Rådet skulle tage de overordnede socialpolitiske diskussioner om programmets retning. I følge Beretningen skulle det have antennerne ude i forhold til andre statslige forsøg-, udviklings- og forskningspuljer og bidrage til koordineringen på tværs. Endvidere skulle det sikre, at programmet blev formidlet og evalueret på både lokalt og centralt niveau. Som et middel til at realisere disse opgaver præciserer beretningen, at Rådet kunne afholde årlige konferencer med deltagelse af socialpolitiske aktører og lokale såvel som centrale beslutningstagere. Hvis man ser på kompetencefordelingen, ser man, at Rådet skulle rådgive om de overordnede retningslinjer for Bevillingsudvalgets arbejde. Mens Bevillingsudvalget til gengæld skulle tage sig af de konkrete ansøgninger og fordelingen af projektmidlerne i øvrigt. En rolle som ligner embedsapparatets.

Nøgleordene i kommissoriet for Bevillingsudvalget er "*behandling af konkrete ansøgninger*" og "*fordeling af projektmidlerne*". Socialministeriets Bevillingsudvalg har således som opgave at rådgive ministeren om tildeling af støtte fra SUM-midlerne. Hvilket betyder, at det er Bevillingsudvalgets opgave at behandle ansøgninger om støtte og foretage tildelingen på baggrund af SUM-sekretariatets forberedende sagsbehandling.

Evaluator af de SUM-støttede projekter for handicappede, Hans Clausen har kortlagt procedurerne omkring bevilling eller afslag (Clausen, 1991, p. 94-100 og 1992, p. 19-24). Clausen mener på baggrund af sin undersøgelse, at det i praksis har været Bevillingsudvalget - støttet af Socialministeriets embedsmænd i SUM-sekretariatet - som har udformet politikken: "*Det betyder, at det har været embedsmændene og medlemmerne af Bevillingsudvalget, der har udformet politikken, medens det politiske system har skubbet ansvaret for socialpolitikken fra sig*" (Clausen, 1991, p. 96). Såfremt Clausen har ret, må det samtidig betyde, at Bevillingsudvalget (eller andre aktører) i vidt omfang har overtaget de beføjelser, der var tiltænkt Udviklingsrådet. Bevillingsudvalgets betydning understreges endvidere af programmets åbne målformulering og de efterspørgselsstyrede bevillingskriterier.

## 4.2

### Bevillingsudvalgets betydning

Mine undersøgelser af SUM-programmets organisation peger i retning af, at **Bevillingsudvalget fik en overordentlig stor betydning**. Hvad skyldes så det? En væsentlig årsag er, at Bevillingsudvalget havde en præcis substantiel opgave, nemlig behandling af konkrete ansøgninger og fordeling af projektmidlerne. Den relativt svage kompetencefordeling mellem Rådet og Bevillingsudvalget gjorde, at Bevillingsudvalget, når man tager Rådets manglende gennemslagskraft i betragtning, fik stor betydning også vedrørende de principielle spørgsmål. Dette gjorde sig blandt andet gældende i forbindelse med beslutningerne omkring dannelsen af Formidlingsenhederne og igangsættelsen af den centrale erfaringsopsamling (evalueringsprogrammet).

I Beretningen fra folketingets Socialudvalg er evaluering udpeget som et område Udviklingsrådet kunne arbejde med. Her står blandt andet, at Rådet skulle bidrage til at sikre, at der kom gang i en *"erfaringsopsamling og evaluering på lokalt og centralt niveau"*. Dette punkt har utrolig stor betydning, da netop evalueringen af et program, som ikke på forhånd er tiltænkt at medføre eksplicit formulerede strukturelle ændringer (som fx bidrag til lovændringer), har stor betydning.

### 4.2.1

#### Vedtagelsen af Evalueringsprogrammet og Formidlingsenhederne

Undersøger man de forskellige kilder vedrørende baggrunden for den omfattende bevilling til evalueringsprogrammet<sup>1</sup>, er der store

<sup>1</sup>Der blev afsat et meget stort beløb til den forskningsmæssige evaluering af SUM-programmet. Søren Winter har påpeget, at selvom vi op gennem 80'erne har oplevet en mængde offentligt igangsatte forsøg, *"er det kun få, der er blevet systematisk forskningsmæssigt evalueret"* (Winter, 1991, 38). Samtidig påpeger Winter et bemærkelsesværdigt forhold: i et land som USA, med rige traditioner for forskningsmæssige evalueringer af forsøg, er der normalt afsat 1% af programbevillingerne til evaluering. I Danmark har der kun yderst sjældent været afsat så meget som 1%, og størstedelen af forsøgene er ikke blevet forskningsmæssigt evaluerede. Derfor er det bemærkelsesværdigt, at der til evalueringen af SUM-programmet ikke blot blev afsat 1%, men 4-6% af bevillingssummen hvilket svarer til 15-20 millioner kroner.

modsætninger i synet på hvor beslutningerne kom fra, og hvem der tog initiativ til hvad. I *"Nyt fra Udviklingsrådet"* får man den opfattelse, at det er Rådet som har anbefalet dels, at der skulle iværksættes både en lokal erfaringsopsamling og en central evaluering af programmet, dels at der skulle afsættes ca. 20 millioner kroner til erfaringsopsamlingen:

*"Det er Rådets opfattelse, at skal udviklingsprogrammet have nogen effekt på langt sigt, i form af varige ændringer, er opsamling af erfaringer - ikke blot fra det enkelte projekt, men også på landsplan - meget vigtig. Socialministeren har nu, efter anbefaling fra Rådet, besluttet, at ca. 20 mill. kr. kan anvendes til gennemførelse af en central landsomfattende erfaringsopsamling"*(SUM-Nyt juni 1989, 4).

Såfremt man slutter sin afdækning af Rådets betydning her, ser det ikke ud til, at der er de store problemer: Rådet har levet op til sin rådgivningsfunktion på et uhyre vigtigt område, nemlig vedrørende beslutningen om at iværksætte en evaluering af programmet.

Af interviewet med Ole Høeg fremgår imidlertid, at det var i Bevillingsudvalget de **principielle beslutninger** også vedrørende evaluering blev taget, mens det fremgår, at Rådet var mere eller mindre handlingslammet:

*"I Bevillingsudvalget brugte vi altid en halv time til at drøfte principper udover behandling af de enkelte sager. I de diskussioner dukkede altid to begreber op. Det ene var forankring, og det andet var sammenfattende forskningsmæssig evaluering. Det gik i Rådet, som det går i alle politiske organer, når man starter en forsøgstradition: man vil give penge til forsøg, men man vil ikke give penge til evaluering. Hvad er det for noget pjat at bruge penge til evaluering. Vi skal da bruge pengene til det, der direkte kommer folket til gode. Evaluering er da bare sådan nogle bureaukrater eller forskere, der sidder et eller andet sted. Det var helt klart tankegangen også i Rådet fra starten. Fordi Rådet var opmærksomme på, hvordan pengene skulle fordeles til projekterne. Først langt senere kom diskussionen om sammenfattende forskningsmæssig evaluering. Det var man slet ikke moden til at tage fat på i starten".*

Det fremgår endvidere af interviewene med de tre nøglepersoner (interviewrunde 1993, bilag 2), at Rådet generelt levede et besværligt

---

Samtidig ser det ud til, at der i tilknytning til de puljer, som er fulgt efter SUM (se kap. 7) afsættes et fast beløb på omkring 4-5% af den samlede bevillingssum til ledsagende evalueringsprogrammer.



liv. Aase Olesen udtaler, at Rådet virkede til at være *"en tung maskine"*. En af årsagerne til at Rådet havde svært ved at få fodslag og dermed indflydelse skal i følge Aase Olesen ses i, at der i Rådet sad repræsentanter for mange forskellige organisationer og interesser. Problemet med at træffe beslutninger opstod blandt andet i forbindelse med vedtagelsen af Formidlingsenhederne, en af SUM-programmets nydannelser. Om processen bag vedtagelsen af FE'erne siger Aase Olesen:

*"Vi havde satset på 6-8 enheder, men det endte jo med at blive 20, og det var fordi Udviklingsrådet diskutererede alen langt og bredt om, hvad vi skulle med de der formidlingsenheder, det kunne man jo slet ikke finde ud af. Det er klart, at fx kommunerne syntes bestemt ikke, at det var en smart idé. Kommunerne er jo rædselsslagne hver gang man laver en ny instans. Men det endte jo med - fordi man var så mange og ikke kunne blive enige om at være hård i filten - at man tog 20".*

Interviewet med formanden for Udviklingsrådet, Karen Krause-Jensen, pegede i samme retning. Hun gav således udtryk for, at de socialpolitiske diskussioner var svære at tage. For det første fordi der var så mange forskellige interesser repræsenteret i Rådet. For det andet fordi Rådet ikke blev mødt med bevågenhed fra politisk hold. For det tredje fordi *"der ikke var nogen ordentlig kompetence til Rådet"*. Samlet gjorde disse forhold, at der ofte forekom *"en kortslutning"*, forstået på den, at Bevillingsudvalget havde godkendt nogle ting, som Udviklingsrådet derpå erfarede som efterretningssager:

*"Som eksempel kan jeg tage 'Der er brug for alle' projektet. Det var en efterretningssag. Det passede så meget godt med det, jeg ville med tematiserede projekter; men det var et brud med det, der egentlig var oplægget. Det var ikke noget vi hørte om i Rådet. På en eller anden måde oplevede vi sommetider - jeg oplevede - at vi var der, fordi nu skulle vi altså være der".*

Krause-Jensens oplevelse af, at Rådet var der fordi *"nu skulle det altså være der"*, underbygges af Ole Høegs påpegning af, at politikerne i Folketingets Socialudvalg i sidste øjeblik rejste spørgsmål ved, hvorvidt der overhovedet var behov for sådan et råd:

*Jeg kan endnu huske, at de (politikere, LH) kom - altså bagom - og var i Socialudvalget villige til at stryge Rådet og kun have Bevillingsudvalget. Jeg sagde, at såvidt jeg kunne se, havde vi brug for sådan et råd, fordi det alligevel havde en lidt bredere forbindelse.*

Samtidig tyder de udtalelser interviewpersonerne samlet fremkommer med på, at kombinationen af manglende politisk vilje til at lytte til Rådet, manglende beskrivelse af henholdsvis Rådets og Bevillingsudvalgets opgaver og Rådets meget sammensatte karakter gjorde udslaget til, at **Bevillingsudvalget blev den centrale rådgivningsmæssige instans også på det principielle/overordnede socialpolitiske niveau.** At det forholder sig på den måde peger ikke blot sagen vedrørende den centrale erfaringsopsamling på; men også vedtagelsen af **Formidlingsenhederne.**

Vi har allerede hørt Aase Olesen sige, at Udviklingsrådet først diskuterede hvad FE'erne overhovedet skulle bruges til, og dernæst kunne man ikke enes om, hvor mange der skulle være. Karen Krause-Jensen har til gengæld den opfattelse, at Rådet blev præsenteret for de 20 Formidlingsenheder efter, at der var truffet beslutning. Men samtidig understreger hun, at hindringerne for Rådets arbejde ikke blev lagt af Bevillingsudvalget:

*"Fra Bevillingsudvalgets side, var der ikke noget rod. Det var lidt politisk. Men der skete nogle ting i Bevillingsudvalget - for eksempel var de 20 Formidlingsenheder besluttet inden de nogensinde havde været drøftet i Rådet. Det var et politisk ønske - der var så forhandling mellem ministeriets folk og ministeren, og vi blev præsenteret for, at nu var der 20 Formidlingsenheder.*

Sammenfattende fremstår det indtryk, at programmet udviklede sig udenom Udviklingsrådet, og med Bevillingsudvalget som den instans der både førte de socialpolitiske diskussioner og gennemførte bevil-lingerne. Men samtidig påpeger en kilde, at Bevillingsudvalget ikke bevidst gik udenom. *"Tingene skete bare den ene gang efter den anden, og med et mere homogent råd kunne problemerne være rejst der".*

## 4.2.2

### Samlet optræden og netværksdannelse

En væsentlig grund til Bevillingsudvalgets gennemslagskraft er uden tvivl, at **det kunne optræde samlet:**

Ole Høeg: *Det afgørende med SUM var, at vi (Bevillingsudvalget, LH) fra starten fastholdt linjen med, at det skulle være lokalprojekter trods pression fra alle sider. Fra de store organisationer og fra Rådet*

med Karen Krause-Jensen i spidsen. Der kom store organisationer - Justitsministeriet - der ønskede at få del i den pengekasse, så de selv kunne lave **lokale centralstyrede projekter**. Det modstod vi hele vejen igennem, sådan at det med ganske få undtagelser blev lokale projekter, der selv skulle søge. Vi kunne så let som ingenting have givet 5 mio til den organisation, som så igen havde lavet et eller andet; men den faldt vi ikke for. Og den forvaltning af midlerne havde **politisk støtte i programformuleringen**. Men den havde ikke politisk støtte, når det kom til stykket - altså når det er en organisation, jeg som politiker skal støtte. Der kom der noget pression. Pressionen kom i form af nogle angreb i Rådet, eller nogle henvendelser til ministeren. Der holdt Aase fast, og hun har jo aldrig blandet sig i bevillingerne, jeg har stort set aldrig været udsat for nogen pression. Men de vidste også godt, at de ingen vegne kom med det. Og det var fordi, jeg havde et **Bevillingsudvalg**, som havde den der åbne tanke-gang. De fulgte den stort set allesammen i Bevillingsudvalget.

Men vi følte ikke altid - specielt i starten, at vi havde Rådet med - der var i virkeligheden en **konflikt med Rådet**. Der kommer en strukturel ting, som man også kan have glemt: Da vi lavede SOFUS 2, var det med den konstruktion, at der var et Råd. Og et Bevillingsudvalg, der var en del af Rådet. Men den politiske diskussion på det sociale område førte til, at man lavede en opdeling mellem et Råd, der kun måtte give forslag og rådgivning og et Bevillingsudvalg. Og det blev stærkt betonet - mere end folk opfattede, at der ikke måtte være nogen forbindelse. Rådet måtte ikke have nogen som helst indflydelse på nogen projekter. Men de måtte godt komme med generelle udtalelser om, hvad de mente på det ene og det andet område (fremhævninger, LH).

At Ole Høeg (og andre betydningsfulde enkeltpersoner med indflydelse på gennemførelsen af SUM) i høj grad så deres eget bidrag som støtte til modernisering fra neden ses af hans tale om "*pression fra alle sider*". Men pressionen var nyttesløs fordi et enigt Bevillingsudvalg bakkede op om den åbne tankegang. Konflikten drejede sig blandt andet om, hvorvidt landsdækkende frivillige eller offentlige organisationer skulle kunne støttes af SUM-midlerne til at lave lokale projekter for nogle. Den linje blev med succes afvist af Bevillingsudvalget, der som praksis havde kun at støtte lokale projekter formuleret af lokale projektmagere fra privat eller offentlig regi og med rod i en lokal virkelighed. Denne bevillingspraksis blev fastholdt hele vejen igennem med legal baggrund i SUM-programmets målsætninger om fremme af **lokalt** forankret udviklingsarbejde. Når praksis kunne fastholdes

skyldes det, at et enigt Bevillingsudvalg stod sammen om at afvise pression og medholdet i programmets målformulering (som imidlertid givet vis kunne være fortolket og forvaltet på andre måder).

Det Ole Høeg giver udtryk for i ovenstående uddrag er interessant på flere punkter: social fornyelse fra neden er ikke reserveret samfundets nederste sociale lag. Tvært imod synes det dokumenteret, at der skal lægges vægt på aktørernes betydning mere end på deres socioøkonomiske status. Det synes således mere korrekt at tale om, at folkelige fornyelsesbestræbelser - fra neden - foregår ad et kontinuum; men hvor perspektivet skal flyttes fra et strukturniveau til et aktørniveau. Hvis man tænker i en klasseteoretisk dikotomi bliver det svært at fange disse processer, så bliver udvikling fra neden let noget, hvor initiativerne stammer fra markarbejdere og medarbejdere på gulvet, borgere, klienter etc., mens der er tale om udvikling fra oven, når initiativet stammer fra fx forvaltningsledelsen (jvf. Adamsen og Fisker, 1988, 59).

En anden grund til at Bevillingsudvalget blev politikformulerende i forbindelse med SUM var, at medlemmerne indgik i en slags personligt netværk, så de ikke blot fungerede som repræsentanter for organisationer/interesser, de var sat til at varetage. Hvorvidt disse netværk opleves som netværk af de involverede er ikke så interessant som spørgsmålet om, hvorvidt en analytisk gennemgang kan godtgøre, at dette netværk faktisk eksisterede fx gennem fælles optræden i forbindelse med potentielle konfliktsituationer. Til spørgsmålet om hvorvidt personlige netværk spillede nogen rolle i forbindelse med gennemførelsen af programmet svarede Ole Høeg, at han først og fremmest havde sådanne kontakter i Bevillingsudvalget. Han peger på 3-4 personer fra udvalget, som indgik i en slags netværk. Disse personer er Tore Jacob Hegland fra AUC, Per Schultz Jørgensen fra SFI (senere Danmarks Lærerbhøjskole) samt Lis Adamsen fra AKF og Jill Mehlbye, som afløste Adamsen, da denne blev ansat på UCSF, Universitetshospitalernes Center for Sygeplejeforskning.

For Ole Høeg var det afgørende for det han kalder "*den bærende medlemskreds i Bevillingsudvalget*", at man havde en "åben" holdning: "*ikke sådan en elfenbensforskeragtig holdning - men noget om, at her er sku nogle mennesker, der brænder, her er et eller andet, der godt kunne tænkes at blive til noget. De der kan vi for søren ikke give dem en opmuntring, selvom vi ikke kan give det hele. Et eksempel som går forud for SUM: Der kom fx det såkaldte Rottegalleriet, som vi gav penge. Jeg tænkte, Gud fri mig vel, jeg bliver afskediget. Altså vi gav*

*penge til sådan nogle ting, og der var ingen, der rigtig turde kritisere det i baglandet. Og kritikken forstummede jo ganske da Aase kom til, fordi hun syntes, det var skægt med alle de der vanvittige betegnelser. Men jeg kan godt love dig, at i det centrale system, har der siddet nogle og rystet på hovedet over det vanvid, vi sad og lavede<sup>2</sup>.*

Det er umuligt at fremhæve enkelte årsager til, at Rådet ikke fik den vigtige rådgivende funktion, som Beretningen lagde op til. Men sammenfaldet af de politiske instansers manglende interesse for Rådet, den manglende ansvarsfordeling mellem Bevillingsudvalget og Udviklingsrådet samt Rådets komplekse sammensætning, der skulle sikre, at de væsentligste interesser var repræsenteret synes tilsammen at udgøre nogle af de væsentligste hindringer. De ovenfor nævnte medlemmer af Bevillingsudvalget, som udgør Ole Høegs "bærende medlemskreds", var til gengæld ikke bundet af organisatoriske interesser i deres bevillingspraksis. De var vel først og fremmest bundet af målsætningen samt deres egne nødvendige fortolkninger af målsætningen, som jo netop var lagt åbent an. Bevillingspraksis var således i høj grad afhængig af konkrete personers værdiorienteringer samt deres netværk og ikke af deres tilknytning til formelle organisationer. Et perspektiv jeg behandler i afsnit 4.1.4, hvor jeg sætter fokus på henholdsvis top-down og bottom-up approachen som metode til at forklare SUM-programmet og dets organisation.

---

<sup>2</sup>Ole Høegs udtalelser om Bevillingsudvalget og den bærende medlemskreds kan suppleres ved at se på udtalelser som andre af udvalgets medlemmer er kommet med blandt andet i form af indlæg i SUMma summarum: Per Schultz Jørgensen har i en diskussion med Søren Winter fundet det relevant at skelne mellem et politisk program og en strategi. Mens et program ofte er centralt styret og med en stærkt afgrænset målsætning, er forsøgsstrategien "*åben overfor decentrale løsninger*". Og Schultz Jørgensen er ikke i tvivl om, at SUM bør opfattes som en del af denne åbne og eksperimenterende strategi. Som sådan er SUM et led i "*et forsøg på, hvad man har kaldt en blød drejning af socialpolitikken*" (Schultz Jørgensen, 1991, p. 44). Schultz Jørgensen lægger vægt på begreberne kultur, lokal udvikling og læring, når SUM's betydning skal identificeres. Pointen er, at forsøg ikke blot er en planlagt og målafgrænset forandring; men en proces hvor der sætter sig andre - uforudsigelige - ting i gang: "*Man udvikler nye tænkemåder eller begreber for forståelsen af det, man foretager sig*" (Schultz Jørgensen, 1991, p. 45). Selvom Schultz Jørgensen ikke direkte taler om, at SUM er åben overfor udvikling "fra neden" med afsæt i de direkte berørtes erfaringer, gør han det absolut indirekte. Dels ved at tale om den svenske misundelse på "*den danske udgave af de 1000 blomster*", dels ved at advare stærkt mod at ændre en decentral forsøgsstrategi i "*retning af et centralt udviklingsprogram*". Som vi tidligere har set, giver Tore Jacob Hegland 'den en tand mere' i retning af et "folkeligt" niveau, når han siger, at SUM har direkte baggrund i "*de folkelige bestræbelser på at (gen)vinde kontrol over eget liv og livsvilkår*". Disse uddrag er her medtaget, fordi de stammer fra personer i det Ole Høeg kalder den bærende medlemskreds af Bevillingsudvalget, og dermed sætter de lidt perspektiv på Ole Høegs udtalelser om den åbne holdning i udvalget.

### 4.3

#### 'Glidninger'

Undersøgelsen af SUM-programmets organisation afslørede, at der i det centrale politiske såvel som administrative system undervejs i programmets løbetid skete en glidning i opfattelsen af SUM som en slags motor for socialpolitiske ændringer og ændringer i det sociale arbejde. På et tidspunkt lød signalet fra centrale embedsmænd, at nu skulle *"forventninger til SUM nedtones til fordel for andre socialpolitiske opgaver"*<sup>3</sup>. Generelt peger erfaringerne i retning af, at der undervejs i programperioden blev ændret signaler til såvel styringen af SUM-programmet som hensynet til hvilken socialpolitisk betydning programmet skulle have. Et eksempel på nedtoningen var, da det vigtige Formidlingssekretariat fik skåret budgettet på 6 millioner ned til 3,5 millioner kroner.

Da jeg på et tidspunkt, på baggrund af folketingsbeslutningen om at gennemføre et socialt udviklingsprogram, luftede min forundring over denne administrative nedtoning af SUM, lød svaret fra en af programmets centrale beslutningstagere, at *"Folketinget får hvad de skal have. Vi er bare forpligtet til at køre SUM færdigt, og det skal vi nok!"* Spørgsmålet er hvorvidt, der ligger en eksplicit formuleret socialpolitisk markering i dette. Eller skal grunden ses i de store ændringer, der skete i styringen af det socialpolitiske område, der kom på omtrent samme tidspunkt, mens programperioden var inde i sidste fase. Nogle af disse ændringer er nedlæggelsen af Socialstyrelsen, ny departementchef og ny minister. I interviewrækken forsøgte jeg at afdække, hvorvidt der var noget om denne nedtoning, og hvilken betydning den eventuelt kunne have. Endvidere drejede dette tema sig om, hvilke barrierer interviewpersonerne oplevede - også internt i systemerne - for at omsætte SUM-programmets målsætninger til praksis.

Aase Olesen hæfter sig først og fremmest ved de politiske ændringer i Folketinget:

*Det er efter min tid. Jeg var ude af det, og derfor må man sige, at det kan jo ikke hjælpe noget. Når man bliver smidt ud af det, må man*

<sup>3</sup>Jeg overværede udtalelsen, men kan af anonymiseringshensyn ikke oplyse om identiteten af den pågældende embedsperson. Samtidig har en af de nøglepersoner jeg har været i kontakt med i forbindelse med projektet givet udtryk for sin følelse af, at *"på et tidspunkt måtte SUM stort set ikke nævnes i ministeriet"*.

*tage konsekvensen og ikke blande sig mere. Som forhenværende skal man ikke gøre noget. Hvis embedsapparatet som sådan ikke kunne lide det, er der mange ting, man kan dølge eller lade være. Det er klart, at embedsmændene agerer politisk, og det gør de specielt, ved et regeringsskifte. Da er der et tomrum, og de kan dirigere meget. Det er en kendsgerning. Det vigtigste er at være opmærksom på det, og vide hvornår det foregår, og det kan man ikke, hvis man er helt ny i ministerstolen. Det er umuligt, det går op for en efterhånden.*

LH: Var man ikke interesseret i, at programmet fremstod som den succes, det vel også var?

*Aase Olesen: Det skal nok passe. Men det er jo karakteristisk, at alle de mennesker, der sad rundt om bordet og lavede det, er væk. Jeg tror ikke, at de personer, som i socialudvalget var aktive omkring dannelsen af SUM-programmet har med socialpolitik at gøre, så hele den kreds af socialpolitikere, som havde siddet sammen i mange år, er væk. Jeg snak-kede med min efterfølger om, at alle ordførerne var nye på området. Det var lidt af et problem, der var ingen der kunne forhistorien ikke bare på den sag men på mange andre sager.*

*Det at følge en ting op ligger for så vidt uden for udvalget. De meldinger som du har oplevet under konferencer, og som jeg også har hørt: hvor mange socialpolitikere har været med? De har jo altid været inviteret; men hvor mange er kommet - højst en enkelt socialdemokrat, fordi de har 6 eller 7 i udvalget; men alle de andre kunne jo ikke overkomme at deltage i alle de konferencer. Så det er der ikke rigtigt nogen, der har fulgt op på - det er en af forklaringerne. Der kan være mange andre forklaringer. Jeg er sikker på, at hvis Carsten Andersen eller Agerschou havde siddet der, så ville de nok have råbt op.*

Af Aase Olesens udtalelser fremgår, at de barrierer der måtte være opstået i 'systemets' parathed til at lære af SUM erfaringerne er naturlige konsekvenser af demokratiets spilleregler og bureaukratiets muligheder for at agere politisk i overgangsperioder mellem to ministre.

Ole Høeg var mest markant i sine udtalelser om de ændrede signaler i det politiske og administrative 'systems' syn på SUM. Af interviewet med ham fremgår dels, at der var partipolitisk irritation over det, der af mange blev opfattet som et radikalt profileringsprogram, dels var der i processerne omkring den administrative organisering en uenighed om hvilken betydning programmet skulle tillægges. Kombinationen af

disse forhold medførte, at det brede beredskab til at lære af programmets resultater svandt ind:

*Vi kunne også se dualismen i bedømmelsen af SUM efter, at Åse var gået af. Den oplevede jeg på nærmeste hånd. Der kom pludselig nogen til - dels Johannes Due - der 'hadede' SUM fordi han på godt og ondt har den økonom-bureaukratiske tankegang, han kunne heller ikke lide det i Vejle, hvor han sad tidligere. Så kom der en Venstre minister og Venstre - ja det er en anden side af det, der også er partipolitisk. Venstre var, med Bertel Haarder i spidsen, død irriteret på de der radikale folkelige udviklingsprogrammer, det var sgu ikke meningen. Det betød, at pludselig var SUM upopulært, det kunne i virkeligheden være gået meget værre end det faktisk gik. Så tabtes den centrale interesse.*

*Jeg mener at kunne sige med ret stor sikkerhed om de ændrede signaler, at de ikke fik indflydelse på bevillingspraksis overfor projekterne. Der mener jeg, at det er lykkedes hele vejen igennem for Bevillingsudvalget - hvad der så skete bagefter, det ved jeg sgu ikke. Det lykkedes at have den der åbne holdning, hvor man følte sig forpligtet af de generelt formulerede målsætninger. Det mener jeg holdt hele vejen igennem. Og det hører en del sammen med, at de grundholdninger var dybt grundfæstede både i Sekretariatet og i den bærende medlemskreds i Bevillingsudvalget.*

*Hvis jeg skal sige, hvor jeg selv græder en lille smule. Så er det nok, at beredskabet i de offentlige - ikke mindst de centrale - systemer til at tage det her alvorligt, det svandt ind. Og det var det, jeg sagde med, at der kommer en kritiker af SUM-programmet fra den lokale bureaukratisk orienterede kritik - velbegrundet eller ej: hvad fanden, skal der komme nogen og blande sig i vores liv, det skal vi sgu nok klare selv, vi vil ikke have så meget vrøvl, som det giver. På det centrale plan var man aldeles uinteressert, og nu gælder det om at få det pjat afsluttet. Det betyder, at interessen for at følge op - eller fx lave noget ud af den afsluttende rapportering, eller give baggrund for at Rådet skal have en intens diskussion, fordi de så i givet fald skal aflevere et budskab - det har nok betydet, at afslutningen enten ikke er kommet eller er kommet på den måde, som måske kan kritiseres. På den anden side synes jeg, at forsøgsprogrammerne og puljetankegangen har haft ganske betydelig indflydelse selv på den der lidt modvillige, centralbureaukratiske økonomiorienterede tankegang. Fordi det trods alt betyder, at der kører nogle puljeordninger videre på forskellige delområder, som aldrig ville være skabt på samme måde, hvis ikke disse programmer havde været her. De kører faktisk videre!*



LH: Var man ikke ubetinget interesseret i fra centralt hold, at SUM-programmet skulle fremstå som en succes?

Formanden for Bevillingsudvalget:

*Det mener jeg, at der er noget meget rigtigt i. Det kan i og for sig klart påvises, at der ikke var nogen markant politisk interesse. Men på den anden side er det ikke overraskende, når man kender det politiske spil, som er præget af ny minister eller ny regering, en "Ny Start" som det hedder: nu skal vi ligesom tegne noget nyt, og man tegner ikke noget nyt ved at gøre det på et program, der er bundet til én eller flere tidligere ministres initiativer. Det tror jeg altså er en dyb sandhed. Sådan ser virkeligheden ud.*

*På den anden side er der altså den grokraft, at tankegangen er flydt videre, og det kan man fx se i puljeudviklingen. Jeg tror, at forsøgstankegangen har haft stor påvirkningsværdi, også dybt ind i hovedkritikernes egen magt, fx socialinspektørerne som var hovedkritikerne, og som jo allesammen i virkeligheden har været dybt påvirkede af SUM-tankegangen. Jeg tror, det er der, man skal finde værdierne.*

Vedrørende programmets succes og glidningerne i hvilken betydning det skulle tillægges, hæfter Ole Høeg sig først og fremmest ved det faktum, at forsøgsstrategien og puljetankegangen er flydt videre trods modstanden i mange af de offentlige systemer. Og det er det, han opfatter som SUM-programmets egentlige succes: at "*forsøgstankegangen har haft stor påvirkningsværdi ind i hovedkritikernes egen magt*". Men samtidig mener Høeg, at beredskabet i socialministeriet til at tage SUM-programmet alvorligt svandt ind. Der var tendens til at, man blot ønskede "*det pjat afsluttet*". Denne modstand er ganske vist ærgerlig; men Høeg ønsker først og fremmest at hæfte sig ved, at grokraften i projekterne og selve tankegangen er flydt videre.

Også interviewet med Karen Krause-Jensen underbyggede de iagttagelser de øvrige interviewpersoner havde gjort sig. Spørgsmålet lød igen, hvorvidt programmet som en konsekvens af de politiske og administrative ændringer, blot skulle køres til ende fordi, det var besluttet af Folketinget:

Var man ikke interesseret i at få programmet til at fremtræde som en succes?

Karen Krause-Jensen: *Jeg har en simpel forklaring på det der. Forklaringen er, at når du får et departementchefskifte, og når du får et ministerskifte, så er man - jeg vil ikke sige, at man ikke er interesseret i succes - men man er i hvert fald ikke interesseret i at bruge særligt mange ressourcer på det. Du er ikke interesseret i at gå rundt og prale ret meget af det, fordi det ikke er sat i gang af den departementchef og den minister, der er der nu. Sådan så det desværre ud, selvom man jo godt kunne leve på laurbær, hvis man ville det. De finder på noget, som er deres i stedet for at sige: jamen selvom vi ikke selv har sat det her i gang, kan vi da gå ind nu og påvirke det, så det kan blive endnu bedre. Så vi kan høste nogle af laurbærene i forbindelse med det. Men det gør man ikke. Det er den simple forklaring, der er på det.*

Det er klart, at opfattelsen af hvilken værdi et program har vil skifte undervejs i projektforløbet; men det svære spørgsmål at besvare, er på hvilket niveau beslutninger om ændrede signaler opstår, og efter hvilke diskussioner. Det er uhyre vanskeligt at sige noget præcist om dette, da man støder ind i et virvar af modsatrettede oplysninger i forbindelse med granskningen af de tilgængelige data. Men min undersøgelse af hvordan arbejdsdelingen mellem Råd og Bevillingsudvalg blev udmøntet på det konkrete plan synes at give belæg for en tese med en vis generel værdi: **Den der har magt over det konkrete og fordelingen har i vidt omfang også magt over det principielle!**<sup>4</sup> Dette gælder både forholdet mellem Råd og Bevillingsudvalg, og det gælder forholdet mellem Råd og ministerium. Rådet havde såvidt mine undersøgelser rækker først og fremmest symbolsk værdi i form af mulighed for rådgivning i forbindelse med programmets overordnede retningslinjer. Det vil sige mulighed for at give et bidrag til den almene påvirkning af den socialpolitiske diskurs. En funktion som blandt andet blev varetaget gennem Udviklingsrådets konferencer og seminarer.

---

<sup>4</sup>Jævnfør Beretningens påpegning af, at Udviklingsrådet havde kompetence vedrørende principielle spørgsmål, mens Bevillingsudvalget skulle tage sig af konkrete bevillinger og øvrige spørgsmål vedrørende fordelingen af projektmidlerne.

## 4.4

### Top-down approachen kan ikke forklare organiseringen af SUM-programmet

*"A major distinction within implementation theories is that of top-down and bottom-up approaches. In my view, most welfare-state programmes are more fruitfully conceptualized within the former rather than the latter perspective. In fact we might wonder whether it is at all possible to talk about implementation if we do not have some type of programme or authoritative decision to start with. The bottom-up strategy is, of course, important to the extent that it points to interdependencies and network among local actors frustrating the ambitions of central decision-makers" (Ståhlberg 1993, 120).*

Som bemærket i indledningen til denne afhandling går der en skillelinje mellem top-down og bottom-up approachens udpegning af, hvilke implementeringskriterier, der er nødvendige, når reformer skal undersøges. Christer Ståhlberg hævder ovenstående, at de fleste velfærdsstatsprogrammer bedst kan analyseres ved hjælp af top-down approachen. Senere i artiklen går han direkte i clinch med bottom-up teoretikeren Benny Hjern, når denne hævder, at de centrale myndigheder ikke kan overvinde den modstand og de problemer, som udgår (posed) fra lokale implementeringsstrukturer<sup>5</sup>:

*"This has, to me, seemed to be an exaggeration at least within the well administered scandinavian context." (Ståhlberg 1993, 122).*

Ståhlbergs påstand er, at top-approachen generelt set er mest velegnet til analyser af velfærdsstatslige programmer, og dette gælder i særdeleshed i en skandinavisk kontekst præget af "well administering". I det følgende diskuterer jeg hvorvidt denne påstand kan anvendes på en analyse af SUM-programmets organisation, eller hvorvidt det er mere perspektivrigt at trække i retning af bottom-up approachen.

Top-down approachen tager udgangspunkt i "autoritative politiske beslutninger som tages i toppen af en organisation. Disse beslutninger starter en styringskæde" som indebærer en stigende præcision i retningslinjerne for den praktiske gennemførelse. Hvert led i top-down

<sup>5</sup>Ståhlberg har ingen præcis kildeangivelse til sin gengivelse af Hjerns påstand om, at centrale myndigheder ikke kan overvinde lokal modstand, så jeg undlader at efterprøve denne tolkning. Men det er imidlertid også Ståhlbergs egen hypotese, og hans alternativ som her er det interessante.

approachens styringskæde opfattes som en styring af de(t) følgende led (Sannerstedt 1991, 19). Ganske vist er udgangspunktet for top-down analysen således det formelle hierarki; men approachen udelukker absolut ikke en åbenhed overfor betydningen af forskellige netværk og "nærbureaukrater".

Bottom-up analysens udgangspunkt er nærmest det omvendte. Dens historiske perspektiv er overgangen til rammelovgivning fra mere præcise lovgivningsformer. Bottom-up approachen tager således sit udgangspunkt i den faktiske situation, hvor de offentlige tjenester møder klienten/brugeren/borgeren. Forskeren benytter sig i vidt omfang af en induktiv metode, når implementeringsstrukturerne skal kortlægges.

Forskellen mellem de to perspektiver fremtræder blandt andet gennem deres forskellige perspektiver på loven eller den autoritative beslutning som styringsinstrument. I top-down analysen er det loven eller målformuleringerne, som danner udgangspunkt for analysen: "*Forskningsproblemet er at beskrive og forklare, hvordan loven implementeres*" (Sannerstedt 1991, 19). Når Ståhlberg (1993, 122) hævder top-down approachens 'primat' i analysen af velfærdsprogrammer, og specielt i en skandinavisk kontekst, går han ud fra, at loven eller den autoritative beslutning faktisk implementeres. Det normative grundlag for denne ytring er, at de skandinaviske lande er godt administrerede, hvilket udelukker lokal modstand og fører til cirkelslutningen om lovens implementering. Ståhlbergs fejlslutning er at sætte lighedstegn mellem "well administered" og manglende lokal modstand; netop den gennemgribende og gode administration af de skandinaviske velfærdsstater gør, at lokal modstand og lokale implementeringsstrukturer ikke spiller nogen nævneværdig rolle.

Det normative udgangspunkt for bottom-up analysen er et andet. Peter Bogason har under en forelæsning (RUC, 1993) defineret bottom-up analysens udgangspunkt: dels er der i forbindelse med velfærdsstatens udvikling opstået flere mål, også i den offentlige politikdannelse, som skal opfyldes samtidig, dels - og nok så vigtigt - er mange af disse mål ofte modstridende. Der sker således noget andet lokalt, end man forestiller sig på toppen: der er ofte andre perspektiver og interesser, som blander sig, end hvad politikerne forestiller sig, når de laver loven eller udstikker rammerne. Bottom-up analysens evalueringsgrundlag er forsøget på at afdække de faktiske hændelser omkring implementeringen af nye tiltag.

Modsat Ståhlberg vil jeg hævde, at kombinationen af konflikt-institutionalisering mellem centrale og decentrale myndigheder og mellem frivillige og offentlige organisationsformer (begrebet om konfliktinstitutionalisering belyses yderligere i kapitel 5.4.4) og tilstedeværelsen af et **civilsamfund**, med egne rationaliseringskriterier (begrebet om civilsamfundet belyses yderligere i kapitel 6.1) er væsentlige evalueringskriterier. 'Veladministreringen' af det danske velfærdssamfund udelukker således ikke lokal modstand og lokale implementeringsstrukturer. Tvært imod forudsætter *"the well administered scandinavian context"* institutionaliseringen af forskellige samfundsmæssige sfærer, som udvikler og reformerer sig efter delvist autonome rationaliseringskriterier. En sfæredannelse hvis metafigurer er civilsamfundsfilosoffernes tredeling i stat, marked og civilt samfund og Habermas' todeling i system og livsverden (uddybes i kapitel 6).

På samme måde som bottom-up approachen kun inkorporerer "loven" eller den autoritative beslutning i analysen, såfremt den har relevans for den faktiske implementering, ser den en kontrast mellem de faste organisationer og organiseringen. Hjerns statement om, at vi har brug for en organiseringslære mere end en organisationslære (refereret i 1. kapitel) har direkte relevans for analysen af SUM-programmets organisation. Undersøgelsen viser, at det ikke var den forhåndsbetemte organisation, Udviklingsrådet, der i den faktiske implementering af programmet fik afgørende betydning. Det gjorde til gengæld kombinationen af den løse målformulering og netværksdannelsen omkring Bevillingsudvalget.

På det teoretiske plan kan dette uddybes ved at knytte an til Hjern og Hull (1987). Centralt i bottom-up approachen finder vi begreberne "intermediaries" og "netværksdannelse":

*"The concept of intermediation may help rid network conceptualisations of policy activity of much of the diffuseness to which they are prone. It may help inject structure into the often seemingly amorphous webs of relationships between multitudinous actors networks analytically more tractable to the extent that mapping methodologies of the kind employed here could show how threads holding the whole together tend to pass through a small number of strategically key hands."* (Hjern & Hull 1987, 251).

Fordelen ved at gå på tværs af de faste organisationsdannelser og se på de intermedierende aktører er, at denne metode kan bidrage til at kaste lys over, hvordan effektive 'intermediatorer' etablerer sig og reproducerer deres netværk. Hjerns og Hulls forhåbning er, at en sådan

tilgang dels kan bidrage til at få lidt mere struktur ind i det tilsyneladende forvirrende og ustrukturerede net af relationer, der eksisterer mellem talrige aktører, dels kan kortlægge hvordan *"de tråde, som holder det hele sammen har tendens til at passere gennem et lille antal af strategiske nøglepersoner"*.

Hjerns og Hulls forhåbning rummer en klar politisk dimension. Den politiske forhåbning er, at en kortlægning af de tilsyneladende forvirrede relationer mellem væsentlige aktører kan gøre disse netværk mere offentligt tilgængelige. Med en sådan tilgang bliver rekonstruktionen af organiseringerne omkring SUM programmet helt anderledes end den politologiske påpegning af, at folketinget, regeringen og de politiske partier rendte fra deres socialpolitiske ansvar ved at sende et retningsløst og efterspørgselsstyret program på gaden. En rekonstruktion som tager udgangspunkt i effektive 'intermediatorer', netværksdannelsen og de strategiske nøglepersoner bidrager dels til at forlene disse organiseringer med struktur og rationalitet. Dels viser en kortlægning af livet bag kulisserne, at de personlige elementer i beslutningerne omkring et program som SUM (såvel som i andre programmer) absolut ikke kun er tilfældige, men i høj grad udtryk for en bevidst strategi. Socialpolitiske nøglepersoner har således bragt mig på sporet af, at der netop i et så relativt lille og overskueligt samfund som det danske eksisterer en del personnetværk, som aktiveres når nye programmer søsættes. Det vil sige, at alene afdækningen af netværkene omkring strategiske nøglepersoner kan bidrage til, at de ikke fungerer som nok så velmenende men dog skjulte 'juntaer', der unddrager sig legitimering fra offentligheden. Netop i åbne forsøgsstrategier er det vigtigt at kunne rekonstruere betydningen af netværksdannelserne. Alene netværkenes dialog med den politisk interesserede offentlighed kan sikre deres forskel fra Riemestads filantropiske liberalisme, der påpegede det upassende i arbejdere, som går direkte fra ploven og værkstedet til højsædet, hvor politikken formuleres, jævnfør ekskursen om Riemestads rolle i Arbejderdannelsesforeningerne og propagandaen i Arbejderens Bog.

I analysen af SUM-programmets organisation har jeg forsøgt at yde et bidrag til at kaste lys over hvordan "effektive intermediatorer" etablerer deres netværk. Analysen viste, at den aktive organisering omkring Bevillingsudvalget kom til at spille en større rolle end den formelle organisation Udviklingsrådet. Samtidig tyder analysen på, at programmet blev båret igennem af et mindre antal strategiske nøglepersoner (også jvf. Ole Høegs betragtning om *"den bærende kreds af Bevillingsudvalget"*).

Hjern og Hull efterlyser en bedre forståelse af de motiver som ligger bag *"aktør deltagelsen og de interrelationelle forbindelser i implementeringsprocessen"* (1987, 252). Peter Bogason efterlyste en begrebsliggørelse af, hvordan værdier øver indflydelse på aktørerne i en implementeringsproces (1991, 205). Og Johan P. Olsen påpegede på det generelle plan, hvordan en reformproces ikke blot skal bedømmes på sit umiddelbare strukturelle output; men måske snarere på, hvordan den deltager i *"kampen om folks tankeverden"* (1989, 46, 1990, 6). Denne udfordring vil jeg forsøge at tage op i kulturanalysen af SUM-programmet (kap. 6).

Her vil jeg imidlertid konkludere på baggrund af undersøgelserne i kapitel 3 og 4, at det ser ud til, at SUM gav mulighed for forandring med udgangspunkt i de direkte berørtes erfaringer. Samtidig synes det dokumenteret, at SUM-programmet var bærer af en anden model for fornyelse og omstilling end fx Moderniseringsprogrammet eller tidligere tiders rationalistiske opfattelse af reformprocesser. Dette giver belæg for den opfattelse, at SUM bedre kan forstås med udgangspunkt i en bottom-up orienteret fortolkningsmodel end en top-down approach, som hævdet af Winter og Ståhlberg. Samtidig tyder de ovennævnte efterlysninger af værdiernes betydning i moderniseringsprocessen på nødvendigheden af at importere det kulturanalytiske perspektiv i analysen.

Det interessante er, at et program som SUM tager sig utroligt forskelligt ud fra henholdsvis et top-down perspektiv og et bottom-up perspektiv. Og derfor vil de resultater der måtte blive indsamlet med henholdsvis den ene og den anden tilgang afspejle denne forskellighed: Der vil næppe være genkendelighed hverken mellem de hypoteser de to forskningsmodeller opstiller eller de resultater, der bliver indsamlet. Top-down approachen vil i SUM se netop et diffust program uden en forhåndsbestemt og præcist angivet socialpolitisk retning. Top-down opfattelsen af offentlig administration er naturligvis ikke fejlagtig; men såfremt man har den som forskningsmæssigt udgangspunkt, må man vel nødvendigvis nå frem til en kritisk (negativ) indstilling til programmet (Winter: der mangler klar målsætning både for program og for evaluering; parlament, regering og socialministerium er lammede med hensyn til at bestemme en ny socialpolitik). Ud fra Top-down opfattelsen er det derfor klart, at SUM-programmet må betragtes som en fiasko.

Bottom-up approachen vil til gengæld undersøge de lokale bestræbelser på at løse sociale problemer og måske fokusere på, hvorvidt man lokalt og som aktører i de socialpolitiske "kampe" har kunnet bruge de løse målsætningsformuleringer. Spørgsmålet er, om intentionerne fremført af nogle af programmets magtfulde aktører (de strategiske nøglepersoner) har matchet nogle af de behov der findes ikke blot i lokal-samfundet men også i det frivillige arbejde med socialt udsatte grupper. Intentionerne om at give et bidrag til modernisering fra neden med udgangspunkt i de direkte berørtes erfaringer kan følges fra målsætningen formuleret af Folketingets Socialudvalg over Bevillingsudvalgets fortolkning af sit mandat. Men har intentionerne også fundet klangbund i lokalt socialt arbejde? Dette spørgsmål vil jeg søge at besvare i næste kapitel.



## Lokale håndteringer af sociale problemer

Til belysning af spørgsmålet om hvorvidt lokale organiseringer kunne bruge SUM-programmet og dets målsætninger om "*fremme af lokalt forankret udviklingsarbejde*", "*styrkelse af det lokale fællesskab*" og "*bedre muligheder for menneskers deltagelse i beslutningsprocesser, som vedrører deres daglidag*" har jeg undersøgt tre projekter, der fik støtte af SUM-bevillingerne. Det drejer sig om Husmandsstedet i Sdr. Nærå på Fyn, Projekt Sidegaden på Vesterbro i København og "Brug for alle"-projektet i Frederikshavn. Der er tale om henholdsvis et projekt i en mindre landkommune (der bor ca 9.000 mennesker i Årslev kommune, hvor Sdr. Nærå og Husmandsstedet befinder sig), et projekt i en større provinsby (der bor ca. 35.500 mennesker i Frederikshavn) og et projekt på stenbroen i storbyen. Projekterne har det tilfælles, at de alle var støttet af SUM-midlerne. Samtidig bidrager de hver især til erfaringsdannelsen af, hvad der skal til for, at fra neden organiserede projekter kan få gennemslagskraft.

I undersøgelsen har jeg ledt efter tre ting. **For det første** hvad det har betydet for projekternes virke, at de fik **støtte fra SUM**: kunne programmets målsætninger bruges i det lokale sociale arbejde. Er der overensstemmelse mellem de udpegninger Folketingets Socialudvalg gav med Beretningen og lokale dagsordener for det projektorganiserede sociale arbejde. Når der i formålet tales om at styrke det lokale fællesskab og forbedre vores muligheder for at deltage aktivt i de beslutningsprocesser, som vedrører vores dagligdag, lanceres der en reel åbenhed overfor udvikling fra neden: Der markeres en åbenhed overfor uforudsigelige lokale løsninger, hvor programmet så at sige definerer og udfylder sig undervejs i projektperioden.

Af de SUM-forskere, som har været mindst i tvivl om programmets åbning overfor de direkte berørtes erfaringer og interesser, finder vi Margaretha Balle-Petersen. I konklusionen - "*En ny tids borger*" - til den spændende evalueringsrapport (1992b) fastslår hun, at støtten fra SUM har givet mange lokalsamfundsmiljøer værdifulde muligheder for at afprøve og afmystificere nye måder at varetage lokale opgaver på (Balle-Petersen, 1992, 213).

For det andet leder jeg efter projekternes gennemslagskraft i forhold til brugerne samt i forhold til myndighederne og den offentlige (kommunale) socialpolitik. For at kunne anlægge det kulturanalytiske perspektiv er det endvidere vigtigt at undersøge, hvad der sker med projekternes 'grundlæggende ideer' undervejs i projektperioden.

For det tredje spørger jeg derfor efter, hvad der sker med - eller er tilbage af - projekternes oprindelige intentioner. Har projekterne formået at fastholde de grundlæggende ideer? Har dette overhovedet været ønskeligt, eller er der med Johs. Berthelsens udtryk sket en "*reflekteret tilpasning*" til omgivelserne?

De tre projekter er ikke repræsentative for SUM-programmet. I det hele taget er det tvivlsomt, om man kan anvende et begreb som repræsentativitet i forhold til et bredt program som SUM, der både har 'alle' borgere som målgruppe og den intention at skabe social udvikling indenfor 5 specifikke socialpolitiske områder. I lederen til sidste nummer af SUMma summarum skrev Hans Clausen og jeg blandt andet følgende:

*"...at gøre gøre status over et så mangfoldigt, decentralt og lokal-orienteret program som SUM-programmet er i virkeligheden umuligt. Der er lige så mange meninger om SUM-programmet, som der er projekter. Ja flere endnu. Hvem kan sammenfatte mangfoldigheden, skabe overblik og give erfaringerne perspektiv? Hvem kan præsentere og repræsentere mangfoldigheden?"* Selvom jeg ikke forsøger at fange en repræsentativitet i projekterne, ønsker jeg dog heller ikke blot at fremstille mangfoldigheden. Jeg forsøger således at identificere erfaringsdannelser på tværs af de tre projekter. Hensigten er at lade fremstillingen af de tre projekter tjene som bidrag til at kunne gennemføre den kulturanalytiske analyse af SUM-programmet i næste kapitel.

De projekter jeg har udvalgt til undersøgelse i dette kapitel er udtryk for SUM-programmets mangfoldighed: Husmandsstedet har en gruppe 'almindelige' borgere i et lokalområde som initiativtagere og bærere, gruppen har selv fundet og ansat en koordinator, der kunne bidrage til at give projektet et spark fremad. Sidegaden er dannet af socialarbejdere, der ønsker at lave socialt miljøarbejde i et hårdt socialt belastet kvarter. Projektet er tænkt nedefra; men det borteliminerer ikke det faktum, at projektet er igangsat af professionelle, der laver noget for **andre**. "Der er brug for alle" er sat i gang fra oven som et centralstatsligt socialpolitisk

initiativ, der så er flydt videre til en række kommuner, her iblandt Frederikshavn.

Under arbejdet med projektet har jeg identificeret to typer fra neden projekter. De projekter jeg har valgt at undersøge har berøring til disse typer. Den første type er den, hvor en gruppe **lokale borgere eller brugere organiserer sig** for at løse eller forebygge sociale problemer. Måske kan man kalde dette for fra neden organiserings rene type. Husmandsstedet har berøring til denne type. Den anden type er den, hvor **professionelle socialarbejdere** går ind **som advokater** for en gruppe sociale klienter eller brugere/borgere i et lokalsamfund, og i deres egen selvforståelse laver socialt arbejde fra neden. Sidegadeprojektet har tæt berøring til denne type. "Der er brug for alle"-projektet i Frederikshavn er et topstyret initiativ med udgangspunkt i drøftelser mellem socialchefen, socialudvalgsformanden, borgmesteren og beskæftigelseskonsulenten (Kristensen 1993, 60). Alligevel er der elementer i projektet som gør, at det har relation til de to identificerede fra neden projekter. Jeg bruger dog primært erfaringerne fra Frederikshavn til at diskutere og kontrastere undersøgelsen af Husmandsstedet og Sidegaden.

## 5.1

### Husmandsstedet

Husmandsstedet er navnet på et socialt og kulturelt projekt, der ligger i Sdr. Nærrå på Fyn. Huset blev af Årslev kommune stillet til rådighed (som selvejende institution) for de lokale borgere i midten af 80'erne:

*"Sammen med brugsretten fulgte et årligt driftsbudget på 100.000 kr. samt udgifterne til lys og varme. Stedet bliver drevet af en bestyrelse, ved frivilligt arbejde. Det har en ideel beliggenhed i forhold til formålet: at være et fri- og værested for de 10 - 14 årige og samtidig et sted, hvor kommunens borgere kan udfolde sig kulturelt og socialt på egne betingelser."* (Balle-Petersen, 199, 55).

Susanne Berner er daglig leder af Husmandsstedet - hun fortæller i en artikel i SUMma summarum: Efter at de frivillige havde knoklet med huset i 3 år, var der ikke længere kræfter til at realisere de smukke intentioner

*"om børn og forældre i samvær om aktiviteter og med et fælles ansvar for huset..(..)..Det var ikke længere lysten, men pligten der drev værket..(..)..De fleste havde børn og fuldtidsarbejde, men brændte så meget for ideen, at de nægtede at give op så tæt på målstregen"* (Berner, 1992, 21). For at gøre en lang historie kort: På det tidspunkt hvor de frivillige kræfter var ved at slippe op, hørte et bestyrelsesmedlem om SUM midlerne. Efter et enkelt afslag lykkedes det at få penge til ansættelse af en koordinator. Det blev Susanne Berner, og hun har nu været på projektet i fem år. Hun er ansat af brugerne, som kan fyre hende, hvis de er utilfredse med hendes ledelse.

Husmandsstedet er oprindeligt *"startet som et forældreinitiativ, som sigtede på at skabe nogen muligheder for børn efter skoletid. Det har været baseret på børnene, og så har det udviklet sig til at tage forældre og bedsteforældre med."* (Berner i Balle-Petersen 1992, 79). Det som legitimerer stedet overfor myndighederne er, at der holdes åbent i de 10-14 åriges fritid, men samtidig lægger brugerne af Husmandsstedet vægt på, at det er *"et åbent hus for alle aldersgrupper"* (Balle-Petersen 1992, 78).

## 5.1.1

### Aktiviteter

Huset består i dag af 2 stuer, der kan fungere som mødelokaler til fx selvhjælpsgrupper, et alrum på 40m<sup>2</sup> til forskellige former for aktiviteter og møder, et stort åbent aktivitetsrum på 1. sal, et træ- og metalværksted, et rum til EDB og billedværksted samt et lille køkken. Oven i dette er der loen, et samlingslokale på 110 m<sup>2</sup> med parketgulv. Huset er åbent på alle hverdage, og i weekenderne er der mulighed for at holde åbent på frivillig basis. I introduktionen til huset lægges der vægt på, at det er et **åbent** sted. Det betyder blandt andet, at alle aldersgrupper er velkomne, blot skal børn under 10 år følges med voksne. At det er åbent betyder endvidere, at huset også kan benyttes udenfor åbningstiderne, blot det aftales i forvejen. Det åbne princip har en social betydning, som jeg skal vende tilbage til.

I Husmandsstedet er der en mængde indendørs og udendørs fritidstilbud for børn, unge og voksne: bordtennis, hockey, badminton, skateboardrampe og asfaltbane, udklædningstøj, tegneserier, spil, symaskiner (inklusiv en

overlock-industrimaskine og en special symaskine til skind). Af "Husmandsposten" fremgår endvidere, at der er en mængde mere eller mindre faste aktiviteter, grupper, klubber og arrangementer tilknyttet huset. Hver tirsdag eftermiddag er der Café, hvor børn og voksne mødes over 'en kop kaffe' og en sludder. Husmandsposten fremhæver, at "*mange nye ideer kommer frem her*", ligesom der her er god mulighed for, at nye brugere kan blive introduceret til huset. Caféen fungerer samtidig som et uformelt formidlingsled mellem brugergrupperne.

En sand mængde af klubber holder til på Husmandsstedet:

**Årslev Naturklub** for børn mellem 8 og 12 år. Klubben "*beskæftiger sig med naturen på en aktiv og sjov måde, så børn kan lære at holde af den og værne om den*".

**Husmandsstedets Fiskeklub** er åbent for alle fiskeinteresserede drenge og piger "*mellem 10 og 100 år*".

**Juniorklub 567** er åben for børn i 5. 6. og 7. klasse, og har åben hver mandag aften. Klubben 'ledes' af de faste fra Husmandsstedet, hvilket betyder, at Susanne Berner stort set er med til alle klubaftener. Hun bakkes op af en gruppe forældre, der er med til planlægning og som skiftes til at deltage i klubaftenerne. Klubben har stor tilslutning med 40 og 50 børn på hver klubaften.

En **Ungdomsklub** for 8. klasserne, der bliver for gamle til juniorklubben.

I Husmandsstedet er der "**Stalden**" - Årslev/Sdr.Nærrå Rideklub med plads til 11 ponyer opstaldet "*på gode vilkår*". I rideklubben undervises der dagligt for børn og i sommerhalvåret for voksne. Klubben fremhæver, at der, udover undervisning og fællesskabet omkring pasning af hestene, arrangeres rytteraftener med hestespil, lærerige hestefilm, syning af strigleposer m.m.

**Årslev billedskole** holder "åbent Billedværksted" hver torsdag aften, hvor alle børn og voksne er velkomne. På billedværkstedet er der ingen undervisning men gensidig hjælp og inspiration.

**Datastuen** er oprettet med støtte fra Tipsmidlerne, og råder over 5 computere, laserprinter, farvebilledscanner og fax-moden. Datastuen har åbent flere gange om ugen med hjælp til at lære udstyret at kende og ind i mellem med decideret kursusaktivitet.

**Efterlønsklubben** mødes til virksomhedsbesøg, bankospil, udflugter mv.

Der er en **Legestue**, hvor forældre med mindre børn mødes en gang om ugen ud på eftermiddagen for at lege og hygge.

**Sundhedsplejersken** kommer hver 1. tirsdag i måneden og bidrager udover de faste funktioner til at danne mødregrupper, opstarte barselsgymnastik, babysvømning og lignende.

Den sidste fredag i hver måned er der **Fællesspisning**, som hver gang samler omkring 100 mennesker til "*en hyggelig og billig "spis ude aften" til små penge - hvor både børn, forældre, bedsteforældre og mange andre kan være med.*" I forbindelse med enkelte af fællesspisningerne er der musik eller anden underholdning.

## 5.1.2

### Åbenhed som social relation

Åbenhed er det bærende princip i relationen til lokalmiljøet såvel internt for selve brugen af Husmandsstedet som eksternt, når der skal forhandles/tales med kommunalbestyrelse og forvaltning. Et hovedprincip for brugen af Husmandsstedet er, at lukkede aktiviteter skal vige for åbne: "*Åbenheden er det afgørende. Selve kvaliteten ved en aktivitet. Det er de åbne aktiviteter, der rummer de sociale dimensioner. samtidig sikrer åbenheden, at aktiviteten ikke på forhånd har en "social" etikette. Åbenheden garanterer, at aktiviteten er for alle*". (Balle-Petersen, 1992, 61).

Åbenheden er også borgernes/brugernes udgangspunkt, når der skal tales med kommunalbestyrelsen og forvaltningen. I forhold til "det offentlige" har borgerne omkring Husmandsstedet sagt, "*Ta' os som vi er - ellers lukker vi*" (Berner, 1992, 23). 'Som vi er', betyder blandt andet, at socialforvaltningen kan koble sig på husets aktiviteter, "*men vel at mærke på husets betingelser*". Derfor har man sagt nej til at løse et akut kommunalt pasningsproblem for 8-9 årige fritidsklubbørn. Grunden er, at det ikke passer ind i husets åbne struktur at acceptere en lukket kontrolleret pasningsordning. Berner fremhæver, at naturligvis vil Husmandsstedet gerne bidrage til løsning af problemet og har tilbudt at gå ind i en samarbejdsordning om indslusning af børnene, "*når de er modne til det mere "frie liv" i Husmandsstedet*".

Det har været lidt svært for de kommunale beslutningstagere, at acceptere det totale selvstyre omkring Husmandsstedet, men Berners

erfaringer er entydige (og også her er det en vigtig pointe, at hun kan fyres af brugerne, såfremt de er utilfredse): *"Vi vil meget gerne være med til at løse problemerne, men vi fastholder, at det er os, der ved, hvad der er muligt, og hvad der ikke er. Vi har heller ikke på nogen måde villet acceptere, at der blev rørt ved vores struktur. Vi er, og skal blive ved med at være en selvejende institution med 100% brugerindflydelse, hvis vi skal bevare og udvikle de frivillige kræfter. Bliver vi en kommunal institution, bliver lysten vendt til pligt. Så bliver den eneste forskel, at vi bliver nemmere at putte i en kasse".* (Berner, 1992, 23).

Den afsluttende bemærkning er interessant: den kan meget vel være henvendt til forskere, der ikke kan finde ud af hvad de skal stille op med en institution som Husmandsstedet - hvor skal den rubriceres? Huset er jo finansieret af kommunen og på en måde kommunal; men dog med 100% selvstyre. Er den et led i kommunens overordnede socialpolitik, eller er den et udtryk for lokal kollektiv organisering for at løse problemer definerede af de direkte berørte - eller idet mindste for at højne områdets 'livskvalitet'?

### 5.1.3

#### Husmandsstedet marts 1994

I marts 94 tog jeg en telefonopringning til Husmandsstedet for at interviewe Susanne Berner. Jeg var blandt andet interesseret i at høre om projektets udvikling og, hvad der var sket med de oprindelige intentioner om børn og forældre i samvær om aktiviteter og med et fælles ansvar for huset. Berner fortalte, at en gruppe netop for nyligt havde siddet og talt om dette. De havde blandt andet fundet hendes stillingsbeskrivelse frem for at vurdere den i forhold til de oprindelige intentioner med Husmandsstedet. Konklusionen var, at der var stor overensstemmelse mellem det de lavede i dag, og det der var de oprindelige intentioner: *"Det der er blevet, er det som oprindeligt var intentionerne. Vi har ikke lavet en ny institution, men et åbent sted - et fællesskab".*

I dag er medlemstallet steget lidt fra de 200 husstande i 1990. Men Berner fokuserer ikke så meget på medlemstallet, når aktivitetsniveauet skal bestemmes: *"Medlemstallet afhænger i høj grad af, hvorvidt vi sikrer*

os, at folk faktisk er medlemmer, når de kommer her". Men medlemstallet afspejler ikke brugen af huset. Personalemæssigt er koordinatoren for øjeblikket suppleret med to langtidsledige. Berner finder, at de langtidsledige er absolut nødvendige for husets funktioner: *"Jeg kan ikke både fungere som koordinator, passe EDB-værkstedet, gøre rent, være i Juniorklubben m.m. Fordelen ved at der er en langtidsledig er også, at så er man altid sikker på, at der er en voksen til stede."*

Budgettet har i dag svært ved at hænge sammen, først og fremmest på grund af en enorm stigning i elforbruget, så der nu går 60.000 kr. af tilskuddet på 380.000 kr. til denne post. Berner regner med, at der mangler ca 40.000 kr. i dette års budget, og samtidig får hun som daglig leder ikke den løn hun er berettiget til i forhold til det pågældende overenskomst-område: *"Det eneste vi beder kommunen om er, at huset kan fungere med varme og løn til koordinator"*.

## 5.1.4

### Socialt eller kulturelt?

Oprindeligt var det socialdemokraterne og SF, der støttede Husmandsstedet; men op til kommunalvalget sidste år oplevede man en vis form for støtte også fra de borgerlige: *"Ingen tør i dag sige, at vi ikke skal være her. Alle partier havde nævnt kommunens aktivitetshuse i deres valgoplæg, de førte valgkamp på det!"* Når politikerne i dag bakker op om Husmandsstedet tror Susanne Berner, at det hænger sammen med den profilering sådan et sted kan give kommunen: *"Se hvad vi har i vores kommune"*. Helt konkret får det offentlige nu også noget ud af huset. For eksempel hænder det ret ofte, at en socialrådgiver sender folk som ikke kan fungere i normale arbejdsammenhænge hen til Husmandsstedet:

*"Folk er forskellige, og vi kan altid bruge en, samtidig med at de fleste oplever en tryghed ved at komme her. Vi kan altid finde en niche, og hvis vi ikke allerede har den, kan vi lave den. Når folk kommer her på den måde, sker der ofte noget: der bygges et netværk op om vedkommende. Sådan går det tit; men naturligvis ikke altid. For os er der også tale om en balancegang. Det skal gå langsomt; vi kan ikke have fem på en gang. For*



*øjeblikket er der en, som er her 6 timer om ugen, en anden er her 20 timer om ugen. Antallet af timer afhænger helt af den enkeltes behov."*

Susanne Berner laver arbejdsplaner og har kontakten til vedkommende. Dette indebærer samtaler hen ad vejen, om hvordan det går. Men hverken Berner eller Husmandsstedet har nogen rapporteringspligt eller nogen formelle aftaler med kommunen, og i det hele taget understreger hun, at ordningen fungerer på det uformelle plan. Som en indledning til arbejdet på Husmandsstedet sker det af og til, at der er en fælles snak mellem en socialrådgiver, klienten og Susanne Berner. Under denne indledende snak kan der så aftales en evalueringssamtale efter fx to måneder. På spørgsmålet om hvorvidt Husmandsstedet er et socialt eller et kulturelt projekt svarer Berner, at *"man ikke har pligt til de sociale funktioner; men at brugerne påtager sig dem, fordi de synes, at det hænger sammen med husets idé."* Og hendes indtryk er, at folkene i Husmandsstedet bakker op om 'den sociale linje'.

Et vigtigt indslag i Husmandsstedet er A-klassen (alternativklassen). Den har været der fra 1988, hvilket vil sige før Husmandsstedet fik sin nuværende betydning og en ansat koordinator. A-klassen bruges af hele kommunen, og andre kommuner kan mod betaling ligeledes 'visitere' til A-klassen. Den er en underafdeling af kommuneskolen og målrettet børn med forskellige problemer: *"børn som ikke har brug for skolens lange gange, børn som er aggressive, stille piger eller meget udadvendte drenge kan visiteres til klassen via PPR, socialforvaltningen og skolen."* Klassen er normeret til 6 børn i alderen 1. - 8. klasse, hvilket potentielt giver en for stor spredning; men konkret forsøger man at disponere, så børnene idet mindste har samme alder parvis. Hensigten er, at børnene kun går i A-klassen en kortere periode fx nogle måneder. De fleste går der et helt skoleår, og de fleste kommer tilbage til egen skole igen - enten til egen klasse eller klassen under. Klassen giver et pusterum fra skolen, og har flere ressourcer til den enkelte elev. Der er således to lærere og en pædagog til mellem 4 og 6 elever. På spørgsmålet om hvad Husmandsstedet har med A-klassen at gøre svarer Susanne Berner: *"Vi er der sammen, dørene er åbne, men vi har ikke ansvaret for eleverne. Om eftermiddagen når de andre børn kommer, blander A-klassens elever sig ofte med dem - men de er lidt små i år."* Når Susanne Berner hæfter sig ved, at A-klassens elever er lidt for små hænger det sammen med, at det stadig er de 10-14 årige børn, der legitimerer eksistensen af Husmandsstedet. Pengene til Husmandsstedet blev oprindeligt taget fra de såkaldte juniorklubordninger.

"Og det eneste krav der fulgte med er, at der skal være åbent i de 10.14 årige skolebørns fritid".

### 5.1.5

#### Støtten fra SUM

Brugerne af Husmandsstedet kørte relativt hårdt frem i forhold til kommunen, da støtten fra SUM ophørte. Med Susanne Berners ord i artiklen i SUMma summarum valgte de at blæse på dokumentationen af projektets resultater, og samtidig forsøgte de ikke at tilpasse projektets aktiviteter til kommunens "gængse kasser". Derfor var borgerne bag Husmandsstedet nervøse, da SUM-midlerne ophørte:

*"Vi har valgt at sige til kommunen: Vi har et tilbud til jer: Tag os som vi er, eller lad være. Uden løn til koordinator, lukker vi projektet. Vi har med bævende hjerte set kommunen beslutte med et snævert flertal, at de ikke kunne undvære os. Så nu er vi der og prøver at holde fast i stropperne. Det er nemlig lidt svært for beslutningstagerne at lade selvstyret være totalt..(..).. Det er nu blevet besluttet, at Husmandsstedet får et årligt tilskud på 380.000 kr., som skal dække alt fra løn til koordinator, vedligeholdelse af huset, lys, varme, inventar, ombygning og aktiviteter. Det er et meget snævert budget, men dog en klar tilkendegivelse af, at husets idé er bæredygtig, og at man ønsker det bevaret" (Berner 1992, 23).*

I telefoninterviewet marts 1994 indgik spørgsmålet om, hvad SUM har betydet for Husmandsstedet, og svaret faldt prompte:

*"Det har betydet alt! Jeg tror ikke, at det ville have lykkedes at overbevise kommunen om stedets relevans uden støtten fra SUM. Koordinatorfunktionen gjorde forskellen, det kan ikke lade sig gøre på ren frivillig basis. Jeg kan se, at andre huse i landet går ned. Vi har fået lov at vise, at stedet har en betydning, og det havde vi ikke kunnet uden SUM-midlerne. Det er lettere at overbevise kommunen, når de kan se et sted som kører end hvis de skulle have forholdt sig til et luftkastel. Men samtidig er det farefuldt at leve videre på puljemidler. Det dræner folk, hvis der ingen sikkerhed er. Så søger folk væk, og det er der ikke noget at sige til."*

Når det lykkedes for Husmandsstedet, som et fra neden organiseret projekt, at fortsætte efter ophøret af SUM-støtten, skyldes det i høj grad, at brugerne af projektet først og fremmest indgår som borgere i forhold til den kommunale forvaltning og ikke som klienter. Som borgere har de fundet sammen i en kollektiv bevægelse omkring Husmandsstedet, der skal bidrage til at revitalisere et lokalområde - og vel at mærke på brugernes egne præmisser. Som klienter er man ikke i udgangspunktet udstyret med magt i forhold til systemet: man er passiv modtager af sociale ydelser, man optræder individuelt og står i et afhængighedsforhold.

## 5.2

### Sidegadeprojektet, Vesterbro, København

Sidegadeprojektet startede i foråret 1986. Johs. Berthelsen der var medarbejder i Kristeligt Studentersetlement gik og tænkte over rimeligheden i, at der på en og samme tid lå en masse tomme, nedlagte, deprimerende butikker samtidig med, at mange af Sidegades/Saxogades beboere var arbejdsløse. Med Berthelsens egne ord tog Sidegaden i høj grad sit udgangspunkt i ønsket om at få kombineret de to ting - få gjort noget ved den "*temmeligt identitetsløse*" del af Saxogade (på Istedgades venstrehånd når man kommer fra Hovedbanegården), få skabt nogle arbejdspladser og et bedre miljø.

I bogen "*Gå ind i din tid*", der sætter Sidegadeprojektet i et hverdagspædagogisk perspektiv, har Berthelsen en præcis bemærkning om den bydel, projektet er en del af: "*Arbejderkvarteret, Vesterbro, er altså i opløsning og under forandring. Bydelen står der endnu, som kulisse, men menneskene, arbejdspladserne og de sociale netværk er forsvundet eller har forandret sig. Hvad betyder dette for de mennesker, der bor der nu?*" (Berthelsen, 1991, 55). Berthelsen svarer selv, at Vesterbro tidligere var præget af arbejderkulturen, mens det dominerende kulturtræk i dag nærmest må betegnes som en arbejdsløsheds- eller fattigdomskultur<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Og hvad karakteriserer så en arbejderkultur? Jeg skal ikke komme med en længere teoretisk udredning på dette punkt, blot nogle antydninger fra min egen historie. For 15

Parallelt med opløsningen af det "*socialt og kulturelt sammenhængende lokalsamfund*" og dets netværk er både offentlige og private organisationer gået ind og har overtaget mange af de reproduktive opgaver. På Vesterbro har det offentlige og de private eksisteret side om side i mange år. Københavns kommune "*tager sig af de lovgivningsmæssigt anerkendte sociale problemer, medens de private organisationer tager sig af de ofte tungere, men lovgivningsmæssigt mindre eksakte problemer som f.eks hjemløshed, ensomhed og prostitution*" (Berthelsen, 1991, 66).

Den ene omsorgskultur var i følge Berthelsen præget af kommunale embedsmænd, som tog udgangspunkt i det overordnede lovgivningsgrundlag. Den anden, der er båret af de private organisationer tager udgangspunkt i de pågældende gruppers særlige problemer. Dette får Berthelsen til at tale om, at de to omsorgskulturer tænker og handler henholdsvis oppefra og nedefra. Gennem mange år gav denne 'arbejdsdeling' ikke anledning til problemer; men via 70'ernes politisering og dannelsen af de mange lokalt orienterede græsrodsaktiviteter er der forekommet "*en socialpolitisk radikaliserings af det private omsorgsarbejde tænkt og udviklet nedefra*" (Berthelsen, 1991, 67). Sidegaden er en del af denne socialpolitiske udviklingsproces, og for nærværende projekt er

---

år siden var jeg hjemmehjælper i Istedgadekvarteret hos et meget gammelt stolt socialdemokratisk ægtepar. Som helt ung havde hun været i huset hos Martin Andersen Nexø, som lidt ældre blev han af Stauning regeringen 'lokket' til at arbejde i Tyskland - om det var i starten af krigen eller lige før husker jeg ikke; men pointen var, at såfremt han ikke tog ned og arbejdede i - det nazistiske - Tyskland ville han miste understøttelsen. I slutningen af 30'erne viste de deres hjem i Istedgadekvarteret frem for engelske Labor delegationer, der skulle se, hvordan en dansk arbejderfamilie levede. Ægteparret satte en næsten uhyggelig ære i at klare sig selv. De havde et imponerende intellektuelt overskud, men var desillusionerede både over socialdemokratiet, velfærdsstatsprojektet og deres egne børns sociale mobilitet. Som kvinden sagde: "*Vi var fattige som unge, vi var fattige, mens vi arbejdede, og vi er fattige som gamle*". At være ung hjemmehjælper fra middelklassen hos ægtepar som disse, der i en toværelses lejlighed dels havde klaret at holde sammen på familier med 6-7 medlemmer, dels haft overskud til at tage aktiv del i den tids politiske kampe og bevægelser, lod ingen tvivl tilbage om, hvad der karakteriserede en arbejderkultur. Berthelsen karakteriserer arbejderkulturen ved at fremhæve de sociale netværks betydning. Men "*hertil hørte også særlige normer og traditioner, som dannede basis for, at den enkelte kunne forstå sit liv i lyset af arbejderklassens fælles sociale og kulturelle situation. Man var ikke i samme grad som i dag udstødt og isoleret i en individuel taberrolle*" (Berthelsen, 1991, 54). Disse 'iagttagelser' af arbejderkulturens betydning passer fint med de oplevelser jeg havde som hjemmehjælper hos primært gamle arbejdere på Vesterbro.

Berthelsen og Sidegaden især interessante på baggrund af hans erklæring om, at projektet "er tænkt nede fra".

### 5.2.1

#### Deltagere og aktiviteter

*"I gennemsnit er ca. 15 arbejdsløse knyttet til projektet ad gangen. De arbejdsløse er tilknyttet gennem Ung i arbejde, langtidsledighedsordningen samt som §-43-klienter<sup>2</sup>..(..)Bortset fra de ansatte arbejdsløse består medarbejderstaben i 1991 af en projektleder og en sundhedsplejerske tilknyttet genbrugsbørnetøjsbutikken. Begge er ansat for et år ad gangen for midler finansieret af Socialministeriet" (Berthelsen 1991, 82).*

*"Da projektet startede, havde kun én af gadens butikker en butiksfunktion; resten stod tomme eller blev brugt til lager og ulovlig beboelse. Vor ide var at overtage (leje) butikkerne for derefter at lade unge arbejdsløse indrette dem med funktioner, som kvarterets øvrige beboere også kunne have glæde af. Hermed kunne beskæftigelsesprojektet samtidigt fungere som miljøprojekt" (Berthelsen 1991, 82) (fremhævning, LH).*

Det er lykkedes Sidegadeprojektet at puste liv i en ellers 'halvdød' gade. Projektet er stort anlagt med en mængde butikker, værksteder og aktivitetsbetonede mødesteder. Et vigtigt kriterium når en ny funktion (fx en ny butik) startes op er, at den skal have den samme standard "som man ville forvente, hvis der ikke var tale om et socialt projekt" (ibid.).

##### *Café Sonja*

Cafeen åbnede i maj 1987, og har som kombineret mødested og billigt madsted en vigtig funktion i Sidegaden. I caféen mødes mange af kvarterets unge. Den fungerer i praksis som formidlingsled mellem projektet og kvarterets beboere. Mange af de unge som senere bliver ansat i projektet er ofte startet "som kunder i Café Sonja, hvor de også får nye venner og kontaktflader." (Berthelsen 1991, 83). Caféen er alkoholfri, beskæftiger 7 unge arbejdsløse og har en omsætning på 60.-70.000 kroner om måneden.

---

<sup>2</sup>Bistandsklienter på revalidering, jvf. Bistandslovens § 43, stk. 8.

En tredjedel af omsætningen bliver brugt til at understøtte projektets øvrige butikker og funktioner (bidrag til husleje, el, varme m.m.)

#### *Badebutikken*

Det var et ønske fra beboerne, at der fra starten blev indrettet bade-faciliteter, da de fleste lejligheder i området ikke har bad. Badebutikken er indrettet med to brusekabiner, vaskemaskine og tørretumbler. Det kræver et medlemskab på 50 kr. halvårligt at benytte badet. Hvert bad koster 5 kr. og en tøjvask 10 kr. Butikken har omkring 80 medlemmer (1991). Butikken byder desuden på en lille klinik *"for afspænding og zoneterapi, hvor en langtidsledig zoneterapeut har kunder til særlige sociale priser"*. (Berthelsen 1991, 83).

#### *Værksteder*

Der er et keramikværksted og et cykelværksted, som i perioder drives af langtidsledige og i perioder hovedsageligt af frivillige. Beboerne i kvarteret kan benytte værkstederne til produktion og reparation af egne ting (Berthelsen 1991, 84).

#### *Genbrugsbutikken "Hva så"*

Genbrugsbutikken åbnede i efteråret 1987 efter forslag fra sundhedsplejersker i kvarteret. De efterlyste et sted, hvor især enlige mødre kunne *"stå for salg og bytte af brugt børnetøj, og hvor de kunne have et mødested med henblik på at dele børnepasning og at snakke om de hertil knyttede problemer"* (Berthelsen 1991, 85). De første år fungerede butikken i små lokaler og udelukkende baseret på frivilligt arbejde. I 1990 flyttede butikken til større lokaler, som gjorde det muligt at udvide aktiviteterne. Der bliver syet og repareret på de tre symaskiner, der bliver solgt tøj og lavet mad, og der er skovture samt ture til Zoologisk Have for mødre og deres børn. Endvidere blev der - ligeledes i 1990 - med støtte fra Socialministeriet tilknyttet en fast sundhedsplejerske. Sundhedsplejersken arbejder blandt andet med at aktivere og støtte unge mødre på bistandshjælp. Støtten tager form af fødselsforberedelse, efterfødselskurser, babysvømning m.m.

#### *Kondicenteret "Saxo-gym"*

Kondicenteret blev oprettet efter et ønske fra en del af gadens unge mænd, som gerne ville dyrke body-building, men for hvem det var for dyrt at frekventere de professionelle klubber. Centeret drives som en forening af de unge selv. Baggrunden for at Sidegaden er gået ind i etableringen af

centeret er den sociale værdi det byder på, og samtidig er det positivt, at *"folk i projektet får et aktivt og bevidst forhold til deres krop"* (Berthelsen 1991, 85).

#### *Tøjbutikken "Cassiopeja"*

Cassiopeja drives af en kollektivgruppe på ca. 10 piger, som selv producerer det tøj, der sælges fra butikken. Tøjbutikken er ikke en integreret del af projektet; men gevinsten for Sidegaden er, at den bidrager til, at der kommer produktion og salg ind i gademiljøet.

#### *Sekretariat*

Sekretariatet ligger centralt i gaden. Det består af nogle kontor- og mødelokaler, som gerne lånes ud til græsrødder på Vesterbro, der ikke selv råder over sådanne faciliteter.

## 5.2.2

### SUM's betydning

Selvom Sidegaden havde flere år på bagen, da SUM kom til, benyttede projektet sig af den 'kasse på torvet', som Aase Olesen anoncerede, at hun havde sat op. Frem til 1992 blev Sidegaden finansieret af private fonde samt støtte fra Social- og Sundhedsministeriet og projektets egenindtjening gennem butikker og aktiviteter. Set i tilbageblik blev puljepolitikken den legale baggrund, man kunne støtte projektet til i en meget lang opstartsperiode, hvor Københavns kommune ikke ville bidrage til finansieringen. I et interview udtaler projektets daglige leder, Johs. Berthelsen, at Sidegaden startede på trods<sup>3</sup>. Kommunen ville ikke støtte projektet, og *"det var kun ved hjælp af forsøgsmidler fra Socialministeriet og midler fra private, at projektet kom i gang"*. (Danmarks Amtsråd, 1992). Johs. Berthelsen gav dog samtidig udtryk for håbet om, at samarbejdet med kommunen kunne udvikle sig til det bedre, da der er brug for et tættere samarbejde mellem private hjælpeorganisationer og det offentlige. Modsætningen mellem det radikaliserede private omsorgsarbejde og det kommunale system er i følge Berthelsen dels ideologisk/politisk, dels betinget af, at *"Københavns kommune er et stort og gammelt bureaukrati,*

<sup>3</sup>Sammenlign med Egon Clausens begreb "Kommunefar", se note 10, s. 176.

som har utroligt svært ved omstillingsprocesser." Men: "Presset af forsøgs- og udviklingsarbejde iværksat såvel gennem Socialministeriets udviklingsmidler og gennem private initiativer og græsrodsinitiativer, er det kommunale bureaukrati dog også ved at komme i skred." (Berthelsen, 1991, 67).

Berthelsen har ingen problemer med at bruge den kasse, Folketinget satte op - tvært imod. På bogens første sider citerer han Aase Olesen for hendes udtalelser om hensigten med SUM-midlerne. Da Berthelsen ikke blot kan bruge pengene; men tilsyneladende også kan knytte an til programmets socialpolitiske målsætninger/visioner, bringer jeg her citatet fra Aase Olesens leder "Fakler og trækpapir" i SUM-Nyt: *"Til SUM-programmets vigtigste formål hører at få suget kreativitet, skjulte ressourcer og evner frem i bestræbelserne på at få skabt en ny socialpolitik. En politik, der bygger på lokale fællesskaber og menneskers egne ressourcer fremfor på institutionsløsninger, behandlingsfilosofi og passive forsørgelsesordninger"* (SUM-Nyt, sep. 1989).

Med direkte tilknytning til Aase Olesen fremhæver Berthelsen, at Sidegadeprojektet kan ses om *"et led i dette udviklingsarbejde"*. Som socialt miljøarbejde forsøger Sidegadeprojektet at *"funktionalisere de udstødte erfaringer og ressourcer som et redskab i det sociale arbejde (fremhævning, LH)"* (Berthelsen, 1991, 16). Hvad dette mere præcist vil sige - uagtet den noget instrumentalistiske term "funktionalisere" - får man et indtryk af i det interview Johs. Berthelsen gav til bladet "Danmarks Amsråd - orientering og debat" (1992). Her uddyber Berthelsen nogle af Sidegadeprojektets kendetegn. Alfa og omega er, at det sociale miljøarbejde skal kunne stikke fingeren i jorden og arbejde på basis af de normer og traditioner, der findes i det pågældende område, eller i den pågældende gruppe. Det kræver professionalisme, analytisk evne og pædagogisk indsigt at *"fortolke de komplicerede sociale processer og problemstillinger (fremhævning, LH)"*. Processer som ofte vil være vidt forskellige, alt efter hvor vi befinder os i landet:

*"Sidegadeprojektet har for eksempel valgt fra starten ikke at deltage i det lokale kriminalpræventive SSP-samarbejde.*

*- Hvis Sidegadeprojektet var et kommunalt projekt ville vi naturligt deltage i SSP-samarbejdet. Men der er mange småkriminelle i området her, og hvis de vidste, at vi holdt faste møder med socialforvaltning og politi, ville de ikke have tillid til os, siger Johs. Berthelsen.*



- Vi har en *advokerende* rolle for de mennesker, der bor her. I forbindelse med byfornyelsen af området for eksempel, repræsenterer vi deres interesser. Vi kan frit deltage i den politiske debat. Det kunne vi ikke gøre, hvis vi økonomisk var bundet til kommunen, mener Johs. Berthelsen, der kan fortælle, at samarbejdet med Københavns kommune er blevet bedre med tiden. Sidegadeprojektet startede nemlig på trods. Kommunen ville ikke støtte, og det var kun ved hjælp af forsøgsmidler fra Socialministeriet og midler fra private, at projektet kom i gang. " (fremhævninger, LH).

For et projekt som Sidegaden betød den centrale pulje, at det blev lettere at tale med 'kommunen' (dette gælder for så vidt også for Husmandsstedet); og samtidig betyder det, at 'kommunen' i højere grad tvinges til at tage projekter som Sidegaden alvorligt, når den lokale socialpolitik skal fastlægges. Den centrale pulje kan ganske vist virke irriterende for kommunen jævnfør Jette Johnsens opfattelse af, at SUM-midlerne på en måde var noget fanden havde skabt. Underforstået, at de kommunale politikere og embedsmænd bedre selv kan initiere udvikling, fordi de ved, hvor skoen trykker lokalt, hvorfor kommunerne hellere selv skulle administrere en forsøgspulje end at få den trukket ned over hovedet fra centralt hold (se endv. kapitel 2.6, s. 59). Men for mange projekter har den centrale støtte til gengæld været et godt argument, når der skulle forhandles med kommunen (Berthelsen 1991, Berner 1992, Balle-Petersen 1992, 55 ff, Hulgård 1992).

Sammenfaldet mellem Berthelsens konkrete projekterfaringer og Aase Olesens generelle program-overvejelser lader ane, at der faktisk eksisterer en funktionel alliance mellem centralt placerede politikere (Olesen og andre medlemmer af Folketingets Socialudvalg) og socialarbejdere på projektniveau (fx Berner og Berthelsen). At alliancen ikke nødvendigvis opleves af de involverede er ikke så væsentlig som det faktum, at den kan rekonstrueres på det analytiske niveau. Og især fremstår den i al sin tydelighed, når den kontrasteres med fx Jette Johnsens erklæringer om fanden og SUM-programmet.

### 5.2.3

#### Marts 1994: En samtale med Johs Berthelsen

Sidegadeprojektet har snart eksisteret i ti år. For at få udviklingsperspektivet i Sidegaden frem tog jeg i marts 1994 et interview med Johs. Berthelsen om projektets relationer til myndighederne, og om hvordan det er gået med de intentioner Berthelsen blotlagde i sin bog fra 1991. Intentioner der kan sammenfattes som den integrerede anstrengelse på at **lave socialt arbejde fra neden, at funktionalisere de udstødte erfaringer og fortolke de komplicerede sociale processer i det pågældende lokalområde.**

Jeg indledte interviewet med at præsentere intentionerne om at undersøge hvordan fra neden organiserede bevægelser kan få samfundsmæssig moderniseringskraft og tesen om, at SUM har bidraget til at give fra neden bevægelser nogle muligheder, de ellers ikke ville have haft. Johs Berthelsen skynder sig at indføje, at *"Sidegaden har ikke fået mange SUM-midler; men vi har generelt lænet os op ad Socialministeriet, fordi kommunen ikke ville være med."* At projektet ikke har fået mange SUM-midler er imidlertid ikke så afgørende for undersøgelsen som det faktum, at projektet i en lang opstartsfasen stort set udelukkende har været baseret på private fondsmidler, offentlige puljemidler og bevågenhed især fra Socialministeriet og Sundhedsministeriet samtidig med, at det i den første lange tid var svært - næsten umuligt - at få kommunen til at gå finansielt ind i projektet. I dag støtter Københavns kommune imidlertid Sidegaden, og samtalens røde tråd bliver, hvordan denne proces kom i gang og udviklingen i projektets socialpolitiske visioner.

Men først lidt om aktiviteterne og deltagerne i Sidegaden i dag. Samtlige butikker og værksteder fra 1990 eksisterer stadig. Af nye butikker er der sundhedsbutikken, **Solhatten**, som sælger vitaminer mineraler og tilbyder zoneterapi. Sundhedsbutikken er interessant, når den anskues ud fra intentionerne om at funktionalisere de udstødte erfaringer og fortolke de sociale processer i lokalområdet:

*"Den ville have været et eventyrligt flip, hvis jeg var startet med den i 86. Jeg har gjort meget ud af hele tiden at lave et projekt, hvor vi tager udgangspunkt i de normer og traditioner der er i lokalmiljøet, så jeg ikke er kommet ind og har provokeret med et eller andet flippet projekt. Butikken*

*ville dén gang have været en flippet provokation - at komme med sådan en græsrodsbutik, hvor man skulle gå op i den slags ting. Men i og med vi har haft Saxo-Gym, hvor rødderne har trænet og er blevet meget kropsbevidste, så har de faktisk været med til at legitimere Solhatten som en vigtig butik i gaden. Så det er en butik, som alle synes er en god idé i dag."*

Dette er et lille, men ikke desto mindre perspektivrigt, eksempel på at gadens kultur langsomt ændrer form gennem funktionalisering og fortolkning af de lokale erfaringer.

Der er i 1994 6 ansatte medarbejdere i selve Sidegadeprojektet. Her iblandt Johs. Berthelsen, ansat som projektleder, en café instruktør uddannet på Suhrs Husholdningsseminarium, en sundhedsplejerske, en selvlært cykelsmed, *"der er tidligere BZ'er og som derfor har nogle gode kontakter i miljøet. Sammen med Københavns Genbrugs Compagni, som også er vores projekt, deler vi en personalekonsulent, som har til opgave at lave introduktion, opfølgning og udslusning af de arbejdsløse. Hun er halvt i Sidegaden og halvt i Kompagniet, hvor vi har tre medarbejdere. Medarbejderne er lønnet på instruktørlønsbasis med en startløn på omkring 18.400 og med fuld anciennitet slutter man på 20.500 kr. Det er kommunaltaksten"*.

Der er konstant ca 60 arbejdsløse medarbejdere i Sidegaden og Københavns Genbrugs Compagni (herefter Genbrugskompagniet), et projekt der har Johs. Berthelsen som initiativtager og udspringer af erfaringerne med Sidegaden. Genbrugskompagniet startede for to år siden. Set ud fra de officielle kasser er de arbejdsløse på følgende midler: Der er konstant 10-15 unge omfattet af ungdomsgarantien:

*"Det er unge på bistandshjælp mellem 18 og 25 år og som er tvunget eller garanteret arbejde for deres bistandshjælp, alt efter hvordan man ser det."* Ca halvdelen af de arbejdsløse (20-25 personer i alt) er bistandsklienter på revalidering jævnfør Bistandslovens §-43 stk. 8:

*"Det vil sige, at de får fagets mindsteløn. Her i Gaden lønner vi klubpædagogløn minus 7%. Det hænger sammen med, at vi er en underafdeling af Kristeligt Studenterselement, der har klubpædagoger som hovedgruppe af ansatte. De folk der arbejder i beskæftigelsesjob her kører ind under samme kategori, bare minus 7%, fordi de er u-uddannede. På Genbrugskompagniet har vi lavet en fællesoverenskomst med Renovationsarbejdernes Fagforening, så både vores 43-8'ere som vi kalder dem og de langtidsledige dernede har samme løn. Og det er 83 kroner i timen. Den*

*anden halvdel af de som ikke er på bistandshjælp er dem, som vi før jul kaldte langtidsledige, som var i A-kasse og som skulle i jobtilbud i 7 måneder. Jeg ved ikke hvad den officielle betegnelse for de mennesker er nu, og vi har ikke fået nogen siden jul - det system er gået helt i stå. Men de skal ud i jobtræning hedder det - så jeg ved ikke om det hedder 'jobtræningstilbudsberettiget' (vi ler begge to, LH). Vi ved ikke hvad der sker, i gamle dage sendte vi et arbejdstilbud ind, og fik folk som fyldte vores tilbud ud. Nu skal de have en individuel handleplan, og om den passer ind hos os, ved vi ikke. Systemet er gået i stå på det område".*

Berthelsen kommer med følgende bemærkning om den nye aktiveringslov:

*"43-8'erne var her før jul et år (nu er de her et halvt år, LH), for da havde kommunerne brug for at losse dem fra bistandssystemet og over i A-kassesystemet, og så skulle de være her et år for at optjene timer nok til at komme over i A-kassesystemet. Men det kan de ikke mere, og så gider kommunen ikke betale for dem et år. Så jeg vil tro, at der nu kommer en udvikling, hvor kommunerne holder op med at sætte dem i 43-8, og i stedet sætter dem på det, der hedder Aktivering. For der ligger også i den nye lov, at nu skal folk på bistandshjælp aktiveres. Og det er meget billigere at aktivere dem fremfor at revalidere dem: ved aktiveringen skal du gå for bistandshjælpen, mens du på revalideringen skal gå for fagets mindsteløn. Men det er heller ikke rigtigt kommet igang endnu. Vi sidder faktisk lidt i stilstand med et nyt flaskehalsproblem for øjeblikket, hvor vi hverken kan få nye langtidsledige eller 43-8'ere. Magistraterne i Københavns kommune er stødt sammen omkring bevillingen af 43-8'ere. Det er Overborgmesterens Beskæftigelsessekretariat, der sidder på jobpladserne; men det er Bistandskontorerne, der bevilger 43-8 til klienterne. Men overborgmesterens afdeling mener, at der bevilges for mange 43-8, så ingen kan få 43-8'ere ude i projekterne. Vi mangler faktisk 10 mennesker her i gaden for øjeblikket, fordi der er stop både på langtidsledige og på 43-8'ere."*

På denne baggrund er det interessant at høre, hvad Berthelsen mener om aktiveringslinjen, der jo har tilknytning til "Der er brug for alle" (se kapitel 5.3), som igen har tæt berøring til SUM-programmet:

*"Jeg har det dobbelt med den. På den ene side er jeg meget bange for at den vil blive brugt til endnu en gang løntrykkeri, hvor de der nu skal aktiveres, som det hedder, de kommer ud og tager jobs, som er relevante - for det må være et krav, at de der skal aktiveres, det de skal lave må være*

*relevant og meningsfyldt, man kan ikke pr definition sige, at det ikke må være meningsfyldt, fordi de bare skal aktiveres. Og hvis det skal være meningsfyldt vil de gå ud og tage arbejde, som burde laves og betales for. Dermed kan man ikke undgå, at der kommer en løntrykningsmekanisme ind i det, ligesom der har været med alle de beskæftigelsesordninger, der er nu.*

*På den anden side er det en af mine hovedteser, at i stedet for at kvalificere alle folk til produktionslivet, skal man kvalificere folk til hverdagslivet - kvalificere dem til et hverdagsliv som i højere grad har praktisk indhold og meningsfyldte funktioner. Hvis man ikke kommer ind på arbejdsmarkedet, så skal man have muligheder for at organisere et hverdagsliv udenfor arbejdsmarkedet, som faktisk kan udfylde ens liv. Det er sådan noget, det her projekt godt kan bruges til: i stedet for at lave en karrusel, hvor vi kører folk igennem, så kunne jeg forestille mig, at vi var 20-25 mennesker som servicerede hverdagslivet her i lokalsamfundet med folk, der var her hele tiden. Og det kunne godt være under aktiveringsordningen, hvis den altså betalte folk ordentligt. Det er for mig at se, der hovedproblemet kommer ind: hvis folk skal gå på bistandshjælp resten af deres liv og lave meningsfyldt arbejde, så er der en modsætning i det, som vil svække lønmodtagerne i det hele taget. (Fremhævnning, LH).*

## 5.2.4

### Relationer til de lokale myndigheder

Under interviewet var det væsentligt at få belyst projektets relationer til kommunen. På denne måde søgte jeg, at identificere udviklingen i projektet, som jo i høj grad var startet på trods af den manglende interesse fra Københavns kommune i at gå ind og støtte. Både i en række interviews, på møder og konferencer samt i bogen om Sidegaden har Berthelsen kraftigt markeret en utilfredshed og måske skuffelse over kommunens manglende beredvillighed til at bidrage til finansieringen. Hvilket fremgår af sekvenser som følgende:

*"Finansieringen er hele tiden sket via private fonde, støtte fra Socialministeriet og Sundhedsministeriet, samt gennem projektets egen indtjening. Københavns kommune har derimod ikke ment sig i stand til at*

*indgå en overenskomst med projektet vedr. 2 eller 3 socialpædagogiske medarbejdere." (Berthelsen 1991, 82).*

Berthelsen medgiver, at han i de første år var meget utilfreds med kommunens (manglende) opbakning. Men i forbindelse med opstarten af Genbrugskompagniet i 1992 skete der et skred i forholdet til kommunen: der skete det, at kommunens miljøkontrol kom og spurgte Johs. Berthelsen om han ville være med til at starte et genbrugsprojekt op, fordi han havde startet Sidegadeprojektet og de derfor kunne se, at han kunne håndtere sådanne projekter:

*"Og kommunen er jo så fandens stor, at de forskellige magistrater ikke kan finde ud af at arbejde sammen. Så miljøkontrollen kunne ikke finde ud af at hive penge ud til et projekt, der kunne genbruge tingene fra genbrugsstationerne. Men så kunne jeg gå ind og lægge pres på beskæftigelsessekretariatet for at få lavet et projekt. Det ville de godt, såfremt jeg kunne skaffe lokaler på Vesterbro. Det lykkedes mig at finde lokaler nede i Kødbyen, og det lykkedes dem at skaffe mig penge fra EF's Sociale Fond. Men i et EF-projekt skal man finansiere 55% fra deltagerlandet og 45% fra EF. Så derfor var jeg nødt til at få aftaler op at stå om en masse kommunale midler, for at få projektet til at hænge sammen. Og der fik jeg så hul igennem til kommunen: Vi blev enige om, at for de 43 klienter, der skulle være nede på Kompagniet skulle vi have et administrationsgebyr på 3000 kr. om måneden pr klient for at revalidere dem.*

*Og den aftale havde jeg aldrig kunnet få igennem for Sidegaden. De har altid sagt: Sidegaden det er noget, du selv har startet op, så det må du sgu selv finde ud af, hvordan du vil finansiere, det er ikke noget, vi vil blandes ind i. Men så fik jeg for Genbrugskompagniet den der aftale igennem. Året efter sagde jeg: det er for meget, vi laver nøjagtigt det samme, og revaliderer ligeså mange mennesker oppe i Sidegaden, så der er ikke nogensomhelst logisk grund til, at I betaler i Kompagniet og ikke i Sidegaden. Så fik jeg langt om længe presset et møde igennem inde i kommunen. Det var i november 1992, hvor jeg fik presset igennem, at vi her i gaden får et administrationsgebyr på 2000 kr. Jeg skal have nyforhandling i den kommende uge, hvor jeg kræver 3000 kr. De administrationsgebyrer er mange penge, og har gjort, at vi har kunnet udvide medarbejderstaben. Da jeg skrev bogen, var vi kun sundhedsplejersken og mig. Nu er vi fem her i gaden, og det er stort set administrationsgebyrerne, der finansierer det. Vi skal ikke have mere end seks ansatte på administrationsgebyrer, så er der løn til en instruktør. Og den åbning har*

*jeg fået presset igennem overfor kommunen, så i forhold til det jeg skriver i bogen betaler kommunen en masse penge til os i dag." (Fremhævnings, LH).*

Alt i alt finder Berthelsen, at der gennem de sidste år er kommet et rimeligt godt samarbejde med kommunen. Især opstået i forbindelse med Genbrugskompagniet. Tilskuddet til kompagniet fra EF's Socialfond er et eksempel på dette. Beløbet var på 1,5 millioner i 1993, og er på 1,2 millioner i 1994. Det er kommunen, som får pengene fra EF's Socialfond, og så kan kommunen suverænt bestemme, hvem der skal have pengene. Når kommunen således kanalisere pengene til Genbrugskompagniet/Sidegaden, er det fordi, der er forekommet en stor åbning fra kommunens side. Berthelsen fortolker, at denne positive proces er opstået, fordi man i dag fra kommunens side kan se værdien af projekter som Sidegaden og Genbrugskompagniet, og dette er noget nyt.

Under interviewet foreholder jeg Berthelsen, at han ikke blot på den økonomiske side har været 'hård' ved kommunen, men også ved de offentligt ansatte socialarbejdere. Fx snakker han et sted om **to omsorgskulturer** en fra neden med udgangspunkt i de private organisationer, og en fra oven udført af de offentligt ansatte, som holder sig indenfor det overordnede lovgivningsgrundlag:

*"Det synes jeg i høj grad også de gjorde - i hvert fald indtil jeg startede på at skrive bogen. Men der er sket meget her på Vesterbro gennem de år vi har arbejdet. Blandt andet har byfornyelsen medvirket til en helt anden og mere åben debat mellem os, der arbejder nede fra og dem der lidt groft sagt arbejder oppe fra. Men jeg mener helt klart, at især hvad angår socialt miljøarbejde som i fx Sidegadeprojektet, da er det af væsentlig betydning, at man er en privat selvejende institution, som kan arbejde nede fra på lokalområdets præmisser og stå rimeligt frit i forhold til lovgrundlaget. Ikke fordi vi ikke skal overholde loven, men fordi vi definerer os ind de steder vi mener, der er brug for at lave noget, mens et bistandskontor og en kommunal medarbejder er bundet op på at opfylde de rettigheder borgerne har indenfor lovgrundlaget. Det skal man først gøre inden man går ud og laver alternative aktiviteter. (Fremhævnings, LH).*

LH: Men samtidig siger du, at der også er sket ændringer i den offentlige tilgang?

JB: *Ja for de begynder jo at kopiere os og lave ting og sager som ligner vores. Nu begynder man fx at få de store problemer ude i Nordvest-kvarteret, (i København, LH) og i den sammenhæng har jeg haft embedsmænd inde og diskutere hvordan de skal gøre derude, hvor de gerne vil lave noget lignende lokalt socialt arbejde på gadeplan. Spørgsmålet er, om det kan lykkes for dem at gøre det som kommunale medarbejdere. Jeg har min tvivl om, hvorvidt de kan gøre det ligeså godt. De kan selvfølgelig godt gå ud og gøre det; men de vil ikke på samme måde som vi kunne melde ud til lokalsamfundet, at vi er altså solidariske med lokalsamfundet.*

*Vi er nogle stykker med udgangspunkt i det frivillige arbejde, der har lavet et lovforslag til ministeren, som handler om det her. Men det er aldrig rigtig kommet videre. Vi mener, at der skal laves en statslig støtteordning på samme måde som for højskolerne, hvor man får sikret et årligt driftstilskud, og så kan man køre som privat selvejende institution og lave socialt udviklingsarbejde uafhængig af de kommunale systemer. Det morsomme er jo, at vi har haft højskoler i mere end hundrede år, som har været støttet netop ud fra, at de skulle være nytænkende og have frihed såvel for Loke som for Thor, være indremissionske eller kommunister - det må de selv om. Det spændende er, hvis vi kunne lave noget tilsvarende på det sociale område: udviklingsprogrammer, udviklingsprojekter som står rimeligt frit, og derfor er underlagt statslige finansieringsformer, så man ikke er bundet op på, om den enkelte kommune nu kan lide en eller ej. Det er jo netop det, som har ligget i de programmer - SUM, PUF og hvad de nu hedder - at man derigennem har kunnet sætte kritiske ting i gang, hvilket også har irriteret kommunerne ad helvede til mange gange." (Fremhævninger, LH).*

LH: Men er det ikke rimeligt nok, at kommunen ikke forholder sig til et luftkastel opbygget af Johs Berthelsen, og i stedet afventer og ser, hvad han kan først?

JB: *Det kan man jo godt sige. Nu er det lidt mere kompliceret end som så. Jeg var medarbejder i Kristeligt Studentsersettlement og startede det her op i deres navn og søgte penge i deres navn - ikke i mit eget navn alene. Men der er det særlige i det, at kommunen - det var Pelle Jarmer den gang - ikke kunne døde Kristeligt Studentsersettlement - og forsøgte at få det lukket flere gange. Derfor er det klart, at når han forsøgte at få lukket settlementet, var man heller ikke interesseret i at gå ind og støtte nye projekter fra det sted. Derfor kan man jo godt sige, at hvis der kommer en eller anden person ind med et luftigt projekt, så kræver det enten, at*



kommunen sikrer sig, at det ikke er rene luftkasteller eller, at man afventer og ser. Der er det jo en god ide (faktisk nødvendigt), at man har forsøgsmidlerne til en start. Men samtidig burde man lægge ind i lovgivningen, at kommunerne havde pligt til at sætte så og så meget af til at følge udviklingsprojekter op med. Man kunne jo godt tvinge kommunerne til at have en pulje på et vist beløb - tvungne midler til at følge sådan noget arbejde op. Ellers er det meget op til den enkelte kommune om man vil have udviklingsarbejde eller ej. Det er måske også rimeligt nok, når vi har et så decentraliseret styre. På den anden side kan man sige, at i demokratiets navn er det godt, at der også er lovgivet om kritik: sikring af at kritiske nyudviklinger kan komme igang. Og det er det fine ved de statslige puljer. Problemet er at følge dem op, så man ikke gør lokalområderne en bjørnetjeneste ved at rende noget i gang. Så synes folk, at det er godt, pludseligt kommer der et bagslag, ingen midler og det hele må stoppe. (Fremhævning, LH).

## 5.2.5

### Projektets udvikling og de oprindelige intentioner

LH: Hvordan med kontakten til borgerne i kvarteret? du har nogle gode og noget 'dyre' begreber i bogen. Det er begreberne "**funktionalisere de udstødte erfaringer**", "**fortolke de komplicerede sociale processer**" og "**projektet er tænkt fra neden**". Jeg ser disse tre begreber som et fundament for projektet? Hvad er der sket med de oprindelige intentioner. Netop disse tre begreber taget under et identificerer vel også det, du forstår ved socialt miljøarbejde?

JB: Hvis vi nu tager fra *neden* først. Jeg mener, at vi har været i stand til at fastholde det udgangspunkt, at vi **baserer os på accept og forståelse fra lokalområdet**. Og vi tager udgangspunkt i lokalområdets behov. Dette har vi været i stand til at fastholde. Det kan blandt andet eksemplificeres ved, at hvis vi har vold i gaden, så er vi i stand til at lukke gaden ned og melde ud i lokalområdet, at vi ikke lukker op, før tingene er bragt i orden. Det kan være noget med at få sat en person på plads, få vedkommende til at forstå, at han skal opføre sig på en bestemt måde, såfremt han skal være med her.

*Behovene for at gaden fungerer er så store, at der meget hurtigt opstår et kollektivt, lokalt socialt pres for at bringe tingene i orden, så vi kan åbne igen. Den form for uformel social kontrol - den form for strategi - kan kun lykkes hvis lokalområdet bakker op. Ellers ville vi være nødt til at gå ud og tilkalde politiet eller andre instanser for at forsvare vores plads her i det lokale område. Man kan også se det på den store brug af vores butikker: de modsvarer et behov nede fra. Mange af vores brugere har virkelig brug for de funktioner og de faciliteter, der er i butikkerne, og de har brug for det sociale netværk, der udspringer af det at være så mange butikker i et lille område. Mange kender hinanden og bruger hinanden år ud og ind. I den forstand er det meget brugt, og man har brug for det i den særlige situation, hvor man er udstødt eller ude fra arbejdsmarkedet hele dagen. Men det er stadig et problem for os at komme videre derfra og til at få folk til at tage ansvaret på sig og organisere sig og deres erfaringer i praksis nedefra.*

*De næste to ting er sværere at realisere i praksis. De er gode at have som visionen. Det ene med at fortolke de sociale processer. Det er noget, jeg som leder har stor brug for som arbejdsredskab. Jeg har meget glæde af min uddannelsesbaggrund (mag. art i litteraturvidenskab, LH) på nogle punkter. Det erfaringsmateriale jeg lægger frem i min bog er en vigtig forudsætning for at holde projektet på sporet. Det har været vigtigt for mig at gå ind og analysere de sociale baggrunde i kvarteret, hvilke baggrunde har folk i kvarteret, og hvilke pædagogiske tiltag og formidlingsfelter skulle vi gribe til for at ramme ind med et projekt, som modsvarer situationen. Grunden til at projektet fungerer er, at det har vi gjort nogenlunde korrekt. Selvfølgelig er der altid svipsere og fusere i sådan noget arbejde. Men strategien har været rigtig, at vi fx ikke har lavet Frontløbere her i gaden, men har baseret os på, at det i højere grad er udstødte og frisatte på en måde de ikke kan overskue.*

LH: Jeg er enig i, at I ikke skal lave Frontløbere her i gaden; men hvad med en form for projektuddannelse lidt som kaospiloterne, selvfølgelig baseret på de lokale erfaringer?

JB: Ja, det er lidt det Sjakket har gjort på Nørrebro. Det er noget med at have hænderne frie til at gøre det. Vi er jo bundet op på alle vores butikker, bundet op på at servicere lokalsamfundet, og bundet op på at jobtræne folk. Jeg må sige, at det tager utrolig meget også af min tid. For at drive ti butikker og en lille fabrik, det tager mere tid end man tror.

LH: Så du er mere koncernleder i dag end.....

JB: Ja. Om fjorten dage skal vi have et seminar, hvor vi tager det andet problem op. Altså tager problemet med kvalificeringen af hverdagslivsaspektet i Sidegaden op: hvordan får vi inddraget flere folk fra lokalområdet, og hvordan får vi sat mere aktivisme i gang i forhold til lokalområdet. Det er lidt ude på et sidespor i den forstand, at vi hele tiden, også i forhold til de aftaler vi har med kommunen, skal gøre meget ud af de klienter vi har i revalidering og jobtræning.

LH: Det kunne næsten lyde som sådan et Tvindskoleparadoks?

JB: Det kan man godt sige. Kommunen betaler os for at tage os af folk og få dem videre i systemerne, mens Socialministeriet i højere grad betaler os for at lave socialt miljøarbejde. For mig er det stadig utroligt vigtigt at have alle perspektiverne om socialt miljøarbejde i baghovedet at arbejde med. Men det er ikke det, vi når at realisere mest af. For det er også den vanskeligste del af arbejdet. Og de instruktører vi har ansat, er jo bundet op på deres indtruktøropgaver, og vores personalekonsulent er bundet op på vejledning og rådgivning af alle vores ansatte. Og det er ikke lykkedes os at etablere sådan en aktivistskare, der bærer Sidegadeideerne videre og realiserer dem.

LH: Det lyder som om, I står i et vadested?

JB: Det gør vi også! Tag nu den artikel jeg har skrevet i Social Kritik, som hedder "Livskraft eller Arbejdskraft"<sup>4</sup>, den handler om denne modsætning: I hvor høj grad skal vi koncentrere os om i det her projekt at kvalificere til arbejdsmarkedet. Eller i hvilket omfang skal vi stedet koncentrere os om at udvikle folks livskraft i lokalområdet. Det indeholder begge dele; men det er klart, at systemet holder fast ved, at folk skal holdes fast på systemet - det vil sige på arbejdssituationen. Det giver til gengæld nogle problemer med at nå det andet. Der står man friere, hvis man som Sjakket eller Frontløberne ikke binder sig op på produktion eller service-ring; men simpelthen binder sig op på at lave aktioner og projekter. Så kan du i langt højere grad planlægge et projekt omkring en aktivitet, og gå i gang med noget nyt, når den er færdig. En af fremtidsmulighederne for os

---

<sup>4</sup>I Social Kritik 29/93, s. 47-52.

*er nok at gå i tættere samarbejde med Sjakket, Økologiske Igangsættere og andre, så vi både kan køre vores produktion og servicering, men samtidig trække projektmagere ind, som kan trække nye perspektiver ud af det vi laver. For vi kan ikke klare det hele selv, det kan vi ikke overkomme.*

LH: Nu har vi på forskellig vis snakket om det at fortolke de sociale processer. Hvad med det at **funktionalisere de udstødte erfaringer**?

*JB: Det er nok der, vi er kommet mest til kort. For det, jeg snakker om der, er noget meget svært: det er i forhold til offentlighedsteori og sådan noget at skabe en ny form for erfaringsbase. Få etableret et tredje netværk eller en modoffentlighed baseret på de udstødte erfaringer. Det er fandeme svært i en situation, hvor samfundet i den grad arbejder i den anden retning med at individualisere folk hver for sig. Det er selvfølgelig lykkedes for os at få etableret en slags Sidegadeidentitet - en form for stolthed, social prestige ved at være med i det her projekt. Og den er baseret på, at "systemet er altså på mange måder noget lort". Så derfor eksisterer der en slags fælles kritik og protestholdning her i gaden. Men vi har ikke været i stand til at funktionalisere de udstødtes erfaringer i en slags konstruktivt politisk arbejde eller konstruktivt raseri, det har vi ikke. Det er højst noget med, at jeg nogle gange skriver nogle artikler og der igennem uddrager nogle generaliseringer, omkring det jeg oplever. Men det er ikke en fælles bevidsthed, der er organiseret på projektplanet, så alle føler, at her står vi med et fælles erfaringsgrundlag, som vi nu skal have ud.*

*Det er selvfølgelig også meget præget af, at vi er et beskæftigelsesprojekt: de 50 personer vi har nu, de er her ikke om trekvart år. Så er det 50 nye, som vi skal starte forfra med. Det gør, at der hele tiden er et dilemma mellem vores brugere og vores midlertidigt ansatte. Det ville være en utrolig stor fordel, for at funktionalisere en fælles bevidsthed, såfremt vi havde et aktiveringsprojekt, hvor de samme folk kunne være aktiveret her i årevis. Så ville de kunne udvikle sig gennem deres butikker og værksteder, og kunne sammen med brugerne udvikle en eller anden form for identitet gennem det her. Så der er en modsætning mellem hele tiden at skulle være rettet mod at tilpasse folk til systemet og faktisk samtidig have en løbende samfundskritik kørende. Det er det, jeg kalder for reflekteret tilpasning i min bog. (Fremhævning, LH).*

LH: Kan man sige, at springet fra at det er fra neden organiseret til at funktionalisere - samfundsmæssiggøre - erfaringerne, det er svært?

JB: *Ja, det er svært. Det er for mig at se stadig rigtigt tænkt som idé. Men det er utroligt svært at få det fra servicering over til at tage medansvar og kunne funktionalisere ens egne erfaringer. Vi lever jo i den grad i et servicesamfund for øjeblikket, at Sidegadeprojektet meget let kører ind under samme koncept som al den anden service, man får i samfundet.*

LH: Har I nogen berettigelse, hvis I dropper visionen og bliver ren servicering?

JB: *Vi har den berettigelse, at vi sikrer, at folk med få penge får noget billig mad, sund mad, de kan få bad og motion, de kan få omsorg for deres børn. De kan få billig massage. Alle de funktioner er relateret til reelle behov, og det er fint nok. Den berettigelse vil jo hele tiden være der, og samtidig giver det hele tiden arbejde til 20-30 mennesker. Alt det er godt. Men set i et større samfundsmæssigt perspektiv med at udvikle nye organisationsmodeller for demokrati og for samfundet. Der har vi det lidt svært med erfaringsmæssigt at tænde den gnist, der gør at man begynder at organisere sig på en anden måde. (Fremhævning, LH).*

LH: Men I vil jo eksistere lige så godt, eller måske endnu bedre under en velfærdsstatslig tilbagerulning. Når I nu er her vil sådan et projekt jo være et flot projekt i en ultraliberal eller 'thatcheristisk' socialpolitikmodel?

JB: *Ja, ja - men det har også været et paradoks lige siden jeg startede i midten af firserne. De borgerlige har klappet meget i hænderne. Mens de der sidder med den store forkromede statslige model, de der mener, at det hele skal organiseres af staten, de er lidt mere skeptiske overfor sådan noget selvorganisering. Men socialdemokratiet har jo gennem hele privatiseringsbølgen åbnet op for sådanne tiltag efterhånden. Karen Jespersen var herude lige inden hun blev socialminister og var meget begejstret for det. Senere har hun brugt det - har jeg hørt - som eksempler på hvad man kan gøre i et lokalområde. Så Socialdemokratiet har også taget det til sig som noget man kan bruge. (Fremhævning, LH).*

## 5.3

### "Der er brug for alle"-projektet, Frederikshavn

I april 1990 offentliggjorde Socialministeriet et oplæg med titlen, *"Der er brug for alle. Nye veje til nye muligheder"*. Oplægget handler om aktivering af grupper, der er udstødt af arbejdsmarkedet. Målgruppen for "Der er brug for alle" initiativet er personer, *"som ikke ved hjælp af de eksisterende ordninger under først og fremmest Arbejdsministeriet og Socialministeriet kan hjælpes tilbage på normale vilkår"* (Socialministeriet, 1990, 1).

I eftersommeren 1990 kom en arbejdsgruppe under Socialministeriet med en rapport, der belyste de lovgivningsmæssige muligheder for, at kommunerne kunne styrke en aktiverende linje overfor personer udstødt af arbejdsmarkedet. Socialministeren efterlyste projektkommuner, der på forsøgsbasis ville *"gå fra en passiv til en aktiv indsats over for ledige i kommunen under overskriften "Der er brug for alle"* (Socialministeriet februar 1992, 4). 55 kommuner meldte sig til Socialministeriet som interesserede i at fungere som forsøgskommune for projektet. De interesserede kommuner deltog i oktober 1990 i en konference på Christiansborg, og senere blev 7 projektkommuner udtaget. Her iblandt var Frederikshavn.

Aase Olesen om projektet:

*"Der er brug for alle" er et socialpolitisk initiativ, der er en direkte aflægger af SUM. De sidste SUM penge blev brugt til det. Da vi skulle skaffe penge til "Der er brug for alle", sagde vi til de kommuner der meldte sig: det er ikke fordi vi pludseligt har penge at putte i jer; men vi kan tilbyde konsulentvirksomhed fra Socialministeriet og evalueringspenge, konferencer, opfølgning, nyhedsformidling med mere. Formålet var, at de skulle aktivere alle bistandsklienter og førtidspensionister. Igangsætningen og evalueringen kunne så ske for SUM-midler.*

Når jeg tager "Der er brug for alle"-projektet op, skyldes det, at medierne i forbindelse med kommunalvalget i efteråret 1993 berettede, at *"Sociale klienter går ind i politik - satser på tre-fire mandater i byrådet i Frederikshavn"* (rubrik i Politiken søndag 26. september 1993). Det interessante i den historie er, at 53 deltagere i det såkaldte Tema Team, under "Brug for alle"-projektet i Frederikshavn stod bag ønsket om at

komme ind i byrådet i Frederikshavn for at bevare projekterfaringerne. Og valglistens navn er *Brug for alle*!

Selvom "Der er brug for alle"-projektet er blevet til i SUM-regi, er der tale om et **socialministerielt fra oven organiseret initiativ**: først med **oplæg fra ministeriet**, siden med nedsættelse af **arbejdsgruppe** og sidst med annoncering og **udvælgelse** af interesserede kommuner. Ellinor Colmorten fra Socialministeriet fortæller, at det i begyndelsen var hensigten blot at lade en enkelt kommune fungere som forsøgskommune i forbindelse med aktiveringslinjen. Men interessen fra kommunerne var så stor, at man endte med at lade 7 kommuner indgå i forsøget. Set i bakspejlet finder hun, at det var heldigt, at forsøget blev så omfattende, da der således kom et bedre grundlag til den senere lov om aktivering<sup>5</sup>. Samtidig er hun en smule skeptisk overfor at definere "Brug for alle" som en del af SUM: godtnok blev projektet finansieret af SUM-midler; men samtidig var der i regering og Folketing en stigende politisk vilje til at lægge større vægt på aktivering.

Derfor er det uhyre interessant, at sociale klienter (i Frederikshavn) som har deltaget i kommuneprojektet tilsyneladende har overtaget den fra oven initierede dagsorden. Brugere af det sociale system har taget det politiske initiativ for at fastholde resultaterne af "Brug for alle" projektet. Til Politiken fortalte Brug for Alle listens spidskandidat, Susanna Petersen, at "*64 pct. af projektdeltagerne svarer, at de har fået højere livskvalitet i det sidste år, altså efter at Brug for Alle overtog socialkontorets plads. Det er et resultat, som vi vil bevare, og det tror vi, at vi bedst kan gøre ved selv at komme i byrådet*".

Under en telefonsamtale med Susanna Petersen efter valget fortalte hun mig, at listen ikke var kommet ind, men hun var helt sikker på, at der var startet en bevægelse, som vil fortsætte og forsøge igen om fire år. Hun påpegede, at listen var kommet ind, hvis de ikke havde afvist at indgå valgforbund med SF. Samtidig gjorde "*økonomisk ballade*" i aktivafdelingen op til valget, at "*folk blev lidt skeptiske overfor Brug for Alle projektet*". Udgangen på 'balladen' blev, at både socialchefen og lederen af aktivafdelingen blev fyret.

---

<sup>5</sup> Lov om kommunal aktivering er en del af den omfattende arbejdsmarkedsreform, som trådte i kraft den 1. januar 1994 (Heising 1994, 153-172).

### 5.3.1

## Forandringer på forvaltningsniveau under projektperioden

I forbindelse med "Der er brug for alle projektet" i Frederikshavn foregik der en omfattende struktur- og organisationsændring. Samtidig betragtes projektet *"som en del af en større holdnings- og metodeudvikling i aktiveringsarbejdet"* (Socialministeriet, 5. februar 1992). De forvaltningsmæssige ændringer har medført, at de afdelinger i kommunen som tidligere omfattede 'passive' ydelser - bistand og dagpenge - er blevet lagt sammen med beskæftigelsesområdet i en ny såkaldt AKTIV-afdeling. Den socialpolitiske ledelses intentioner med AKTIV-afdelingen er i overensstemmelse med det evaluatorens af SUM-programmet og forsøgsstrategien opfatter som et af de væsentligste resultater af de seneste mange års forsøgsarbejde. Det drejer sig om ændringerne i de professionelle roller fra primært at have arbejdet som behandlere til i større grad at fungere som katalysatorer for klienternes og brugernes egne ressourcer. Således hedder det i Socialministeriets 'salgsmateriale' om frederikshavnerprojektet, at:

*"Den nye afdeling arbejder på i højere grad at være en praktisk og støttende afdeling, der sætter brugernes ressourcer og færdigheder i fokus, fremfor at "overtage" deres problemer. Derfor bruges begrebet "bistandsklient" ikke længere i kommunen, ligesom der ikke længere er nogen, der hedder "sagsbehandlere". Når brugeren i dag henvender sig i AKTIV-afdelingen på rådhuset, vil der i ekspeditionen blive udarbejdet en økonomiberegning. Herefter vil brugeren få tilbudt deltagelse i den lange række af projektaktiviteter, der er etableret i kommunen. Der er også mulighed for, at brugeren selv kan foreslå en aktivitet. Udbetaling af kontanthjælpen sker herefter automatisk og hedder nu AKTIV-løn i Frederikshavn".* (Socialministeriet 1992, 5) (fremhævning, LH). Intentionerne med AKTIV-afdelingen i Frederikshavn var i høj grad at bidrage til **holdningsudvikling** i aktiveringsarbejdet. Når kommunen 'afskaffede' titlerne bistandsklient og sagsbehandler, må det ses som et led i holdningsudviklingen.

At der ikke blot skulle være tale om et midlertidigt projekt, som kunne afsluttes og glemmes efter den traditionelle projektperiode på to-tre år vidner et interview med (tidligere) socialchef Klaus Berthelsen om: *"Vi har brændt alle broer bag os, og gjort op med den gamle defensive*



*velfærdsmodel. Den har vi erstattet med en offensiv strategi, der tager udgangspunkt i det menneskesyn, at borgerne skal blive beslutningstagere, der tager ansvar for deres eget liv og velfærd"*(Socialministeriet februar 1992, 6)(fremhævning, LH).

I begyndelsen af dette kapitel skrev jeg, at jeg i undersøgelsen af de lokale håndteringer af sociale problemer ville lede efter, hvorvidt SUM-programmets målsætninger kunne bruges i det lokale sociale arbejde. Når Klaus Berthelsen som mål for det lokale sociale arbejde har, at borgerne bliver beslutningstagere, der tager ansvar for deres eget liv og velfærd matcher han SUM-målsætningen om at forbedre mulighederne for at deltage aktivt i de beslutningsprocesser, som vedrører vores dagligdag. Klaus Berthelsen er således 'prototypen' på en socialchef, der har kunnet bruge SUM-programmets målsætninger til noget. Vedrørende forvaltningsmæssige holdningsændringer siger han blandt andet at: "*som systemets eksperter har vi fuldstændig glemt at lytte til folk*" og "*der er ingen vej tilbage*".

*"I Frederikshavn har man i første omgang satset på kommunens bistandsklienter".* (Kristensen 1993, p. 69) Ole Steen Kristensen evaluatør af "Der er brug for alle" oplyser i en telefonsamtale, at det faktisk lykkedes kommunen at få samtlige omkring 1000 kontanthjælpsmodtagere aktiveret på en gang. Hvad der ikke lykkedes var at få klienterne ud af det sociale system og ud på arbejdsmarkedet. Man satsede i kommunen mange kræfter på administrative omstillingsprocesser og på at få de mange bistandsmodtagere aktiveret, hvilket kan have medført, at der var færre ressourcer til at få 'aktiveret' det lokale erhvervsliv: få skabt flere 'normale' arbejdspladser, eventuelt suppleret med tilskudsordninger.

Samtidig finder Ole Steen Kristensen dog, at det er et sammenfald af mange og ofte tilfældige processer, der skaber arbejdspladser, og det langt fra er sikkert, at der var kommet et acceptabelt antal arbejdspladser, selvom man havde satset på at engagere det lokale erhvervsliv. På denne baggrund vurderer han, at den lokale satsning i Frederikshavn med omfattende aktivering af samtlige kontanthjælpsmodtagere var fornuftig.

Et interessant spørgsmål i denne sammenhæng er, hvorvidt den offentlige aktivering af et omfattende antal klienter har fungeret som forudsætning for den fra neden organiserede politiske mobilisering bag initiativet: "*Sociale klienter går ind i politik*". Ganske vist kom der ikke flere arbejdspladser

gennem den **socialpolitiske** indsats; men måske er dette også et urimeligt succeskriterium at pålægge et socialpolitisk initiativ. Hvis vi imidlertid overtager Habermas' meget metateoretiske dobbelt-perspektiv på system-verdenen tager tingene sig noget anderledes ud. Systemet består af de to subsystemer marked og politik, og bliver båret af medierne penge og magt. Set i dette perspektiv kan man let forestille sig, at 'klienterne', ud fra en strategisk betragtning, har handlet mere kollektivt konstruktivt ved at aktivere sig i politik fremfor - måske udsigtsløst - at satse på, at AKTIV-afdelingen skaffer flere arbejdspladser gennem den socialpolitiske indsats. Måske er den lokale politiske mobilisering og overtagelse af dagsordenen et mere givtigt bidrag til løsning af beskæftigelsesproblemet, end hvis embedsmænd i AKTIV-afdelingen havde forsøgt at 'aktivere erhvervs-lederne' i byen.

Når sociale klienter i Frederikshavn laver en bevægelse, som søger at få indflydelse på lokalpolitikken, begynder de samtidig at indgå som **borgere** i den politiske offentlighed. Der sker en rolleforvandling fra at have været individuelle klienter i forhold til socialforvaltningen og individuelt arbejdsløse i forhold til markedet til at blive dagsordensættende borgere i en politisk offentlighed.

Målsætningen i Frederikshavn med "Brug for alle" var dobbelt: forbedret systemintegration og forbedret socialintegration. Der blev satset ambitiøst på begge disse felter, hvilket afstedkom en del problemer. Måske er afskedigelsen af socialchef og afdelingsleder en konsekvens af denne satsning.

Da Socialministeriet lancerede "Brug for alle" projektet var Frederikshavn kommune inde i en administrativ omstillingsproces. I følgende uddrag fra evalueringsrapporten fremgår, at der fra ledelsens side både var et socialpolitisk sigte om bedre socialintegration af klienterne/brugerne samt et administrativt sigte, der skulle gøre forvaltningen mere responsiv:

*Ideologien bag ledelsens oplæg er, at man fra kommunal side har været for tilbøjelig til at passivisere det sociale klientel ved at overtage løsningen af det enkelte menneskes problemer. Den nye holdning skal være, at klienterne skal støttes til at forholde sig mere aktivt til deres egen situation. I et internt skriftligt debatoplæg (januar 1992) hedder det således, at dersom brugerne skal generobre magten over deres egen*

*tilværelse, må systemet afgive magt. Dette kræver imidlertid nye teorier og metoder i socialt arbejde.*

*..(..)den nye struktur skal udgangspunktet i stedet være målgruppen, idet arbejdsfunktionerne i de nævnte afdelinger skal samles i den overordnede opgave, der hedder aktivering. Den kommende afdeling benævnes aktiv-afdelingen. (Kristensen 1993, 53).*

### 5.3.2

#### Der er brug for alle, marts 1994

Det er vanskeligt at skrive om "Der er brug for alle" projektet i Frederiks-havn i dag. Socialchefen, som proklamerede, at der ingen vej var tilbage fra den aktive linje, er fyret. Det er ligeledes lederen af AKTIV-afdelingen. Angiveligt på grund af økonomisk rod omkring projektet. Hvor meget substans der er i anklagerne om de økonomiske uregelmæssigheder er uklart. Kommunens interne revision påpegede på et tidspunkt under projektførelsen, at der var "*manglende sagsopfølgning*" (Kristensen 1993, 76). Og samtidig påpegede den interne revision, at "*der blev begået mange procedurefejl omkring udbetalinger af løn til klienterne*"(2)<sup>6</sup>.

I følge flere af de kilder jeg har talt med blev disse fejl imidlertid rettet op, og "*Per Larsen* (tidligere leder af AKTIV-afdelingen, LH) *troede i sommeren 1993 ikke længere, at der var noget galt*"(2). Et andet nok så væsentligt aspekt i forbindelse med den problematiske udgang på "Der er brug for alle" projektet var, at det blev et led i de almindelige politiske magtkampe. Fra flere sider bliver det således hævdet, at de borgerlige midt i det kommunale valgår, var "*sure over den goodwill Frederikshavn høstede på grund af aktivlinjen*", og "*Venstre var utroligt interesserede i at slagte projektet*" (2). Andre kilder med mere central placering hævder, at revisionsrapporten var bestilt arbejde; "*men samtidig gav den ikke grundlag for at fyre cheferne. Fyringen blev behandlet på et lukket byrådsmøde,*

---

<sup>6</sup>Jeg har været nødt til at love fuld anonymitet til de kilder, jeg har anvendt til dette afsnit. Derfor henviser numrene efter citaterne til de pågældende kilder. Samtidig har det været svært at skaffe overblik over, hvad der egentligt er sket i Frederikshavn. De konklusioner jeg drager er præget af dette. Et faktum som måske anfægter pålideligheden af denne del af undersøgelsen.

*selvom de anklagede - socialchefen og lederen af AKTIV-afdelingen - ønskede, at mødet blev holdt i åbenhed" (1).*

Den politiske bevægelse der dannede sig op til kommunalvalget eksisterer næppe længere. Og det socialpolitiske projekt er afsluttet på en måde, som har såret mange af aktørerne. Lederne af de forskellige beskæftigelsesprojekter har fået nye kompetenceregler, som er strammere end tidligere. Under "Brug for alle" perioden var der kun en enkelt klausul for at starte nye ting op, nemlig at der var styr på økonomien og, at projektet kunne tåle åbenhed. Var disse ting på plads, hed det: "*Har du en god idé, så kør på*". For aktører involveret i projektet har det virket som om kommunen lukkede ned, og nogle af de tunge sociale grupper, som tidligere blev aktiveret blev sendt hjem fra den ene dag til den anden. På denne baggrund anskues projektet af kilder placeret udenfor den kommunale administrations som værende "*definitivt slut!*"

På den anden side viser en opringning til kommunens socialforvaltning et fundamentalt anderledes billede:

*"Hele aktiveringslinjen på nær de to chefer kører videre. Intentionerne kører videre, og der er ikke nedlagt nogen projekter. Det er klart, at forskellige projekter kan være usikre på deres situation, og på fremtiden, når de ledere projekterne tidligere har refereret til, er væk.*

*Den gamle socialudvalgsformand er også væk, og vi har fået Venstre-styre efter mange, mange års socialdemokratisk styre. Så alle er lidt spændte for øjeblikket. Men aktiveringslinjen er også i overensstemmelse med den nye arbejdsmarkedsreform, så vi regner ikke med nogen ændringer."*(3).

### 5.3.3

#### Hvordan gik det med de socialpolitiske visioner lanceret af socialchefen?

*"Sammenfattende har Frederikshavn kommune satset på at indføre nye holdninger i kommunal sagsbehandling, og man er gået så vidt, at disse holdninger afspejler sig i konkrete projektaktiviteter. De oprindelige vidtgående ideer er blevet nuancerede og modificerede undervejs, men der refterer stadig det indtryk, at kommunen hermed har fået et instrument, som giver frihedsgrader i sagsbehandlingen og som lever op til intentionerne. Oprindelig blev Brug-for-alle projektet af kommunen formuleret som en fællesopgave for hele kommunen, men qua interne omstillingsvanskeligheder forblev brug-for-alle projektet for det meste et internt kommunalt projekt. Ideen blev ikke spredt, endsige afprøvet i stor skala i f.eks. erhvervslivet". (Kristensen 1993, 77) (fremhævninger, LH).*

Jeg får to forskellige historier, når jeg ringer til henholdsvis kommunens AKTIV-afdeling og til aktører placeret udenfor forvaltningen. I forvaltningen berettes det, at der ikke er sket og sandsynligvis ikke vil ske ændringer af kommunens aktiv-linje, selvom ikke alt er faldet på plads endnu efter det politiske skifte på rådhuset. Men andre kilder hævder, at kommunen har lukket projektet ned, og den gnist der blev tændt hos mange klienter er blevet misbrugt. Det har ikke været praktisk muligt for mig at gå dybere ind i disse modsætningsfyldte og paradoksale beretninger. Derfor bruger jeg først og fremmest "Brug for alle"-projektet i Frederikshavn til at nuancere og kontrastere undersøgelserne af Husmandsstedet og Sidegaden.

Men det indtryk som bliver tilbage er, at de store visioner lanceret ved projektets begyndelse af socialchefen i dag lever videre i **yderst moderat form**. En påstand som i og for sig underbygges af ovenstående uddrag fra Ole Steen Kristensens evalueringsrapport. Her står blandt andet, at *"de oprindelige vidtgående ideer er blevet nuancerede og modificerede undervejs"*. Der er sandsynligvis tale om mere end en sproglig spænding, når evaluator hævder, at de vidtgående ideer **både** er blevet mere nuancerede og modificerede. At nuancere og at modificere indebærer to modsatrettede bevægelser. Nuanceringen breder det indsnævrede ud, mens modificeringen indsnævrer det nuancerede. Når begge dele forekom i Frederikshavn underbygger det måske først og fremmest forvaltningssynsvinkelen:

Socialchefens oprindelige ret vilde visioner omkring "Brug for alle" er blevet modificerede, men intentionerne bag projektet lever videre, endog i en mere nuanceret form, idet de oprindelige ideer var alt for vidtgående. Nuancering er ofte noget man efterlyser hos en modstanders synspunkter, og sjældnere noget som refererer til selve sagen. Såfremt sagen "Der er brug for alle" står i centrum, må man nok sige, at de oprindelige visioner i høj grad var nuancerede.

Problemet ved Kristensens konklusion er, at der også er en anden vinkel på historien. Når Ole Steen Kristensen i de allersidste ord af evalueringen af Frederikshavnerprojektet skriver, at "*ideen ikke blev spredt*" ophæver han tendentielt gyldigheden af sin egen evaluering. Problemet er, at han i konklusionen udelukkende anlægger et struktur perspektiv med betragtningen om, at projektet forblev et "*internt kommunalt projekt*" og ikke "*afprøvet i stor skala i f.eks. erhvervslivet*".

Såfremt vi i stedet anlægger et aktørperspektiv eller civilsamfunds-perspektiv, peger alle kilder faktisk i retning af, at **ideen blev spredt**. Den blev spredt til den målgruppe som først og fremmest skulle drage fordel af projektet og den nye aktiveringslinje: **klienterne**. Som oven i købet ikke længere var klienter; men medarbejdere i en aktiv-afdeling, og ikke på bistandshjælp men ansat til den såkaldte aktivløn.

I denne sammenhæng er der en interessant pointe i de to overlappende begreber "*der er brug for alle*" og "*aktivering*". Det første begreb afspejler en livsverdens- eller civilsamfundsvinkel, mens det andet er et typisk systemsprog. Aktivere er noget man fra oven kan beslutte at gøre med andre. "Der er brug for alle" var et forsøgsprojekt, som Socialministeriet udbød til en række kommuner. Der er brug for alle, var samtidig en bred (social)politisk markering, der som titlen angiver peger langt bredere ud end det socialpolitiske forvaltningsområde. Den tidligere socialchef i Frederikshavn opfattede projektet på denne måde - det fremgår af hans velfærdsstatsslige betragtninger - og måske blev hans afgang fra topstillingen en selvopfyldende profeti af, at godt nok kan vi tale om, at der er brug for alle, sålænge vi blot ikke begynder at handle derefter.

Så er der noget meget mere profant i fx Karen Jespersens udtalelse om sammenhængen mellem "Der er brug for alle" projektet og aktiveringsloven: Erfaringerne med projektet "*har fået afgørende betydning for, at Folketinget har vedtaget en ny lov om aktivering. Fra 1. januar 1994 skal*

*også bistandsklienter over 25 år aktiveres..(..).Erfaringerne fra "Der er brug for alle"-projektet viser, at vi er på vej mod et 3. arbejdsmarked. Med den store arbejdsløshed har vi ikke noget valg. Og den nye lov om aktivering er klart et skridt i den retning" (Karen Jespersen i Socialministeriet, August 1993, 3).*

Der er flere problemer i dette. Problemer som kan anskueliggøres gennem henholdsvis en strukturbetragtning og en aktørbetragtning.

Strukturelt er det et problem, såfremt store og måske endda bærende dele af det samfundsnyttige arbejde indenfor velfærdsproduktionen udelukkende varetages af borgere ansat på det 3. arbejdsmarked. Der er noget paradoksalt i, at fx Sidegaden står med et flaskehalsproblem og må lukke dele af gaden ned fordi, der ikke kan skaffes den rigtige arbejdskraft. Nu står ikke blot 'det rigtige arbejdsmarked', men også det 3. arbejdsmarked med sine flaskehalsproblemer. Også Susanne Berner var nervøs over den nye arbejdsmarkedsreform, og hvorvidt det stadig var muligt at skaffe de nødvendige to langtidsledige til at bistå hende med de daglige nødvendige funktioner. Når der således er tale om relevant og samfundsnyttigt arbejde gør det Berthelsens frygt for løntrykkeri gyldig. Disse to konkrete eksempler er blot en minimal del af en tendens i retning af, at store dele af serviceproduktionen i den offentlige sektors kulturelle og sociale institutioner udelukkende varetages af personer ansat på det 3. arbejdsmarked.

Ud fra en aktørsynsvinkel er problemet nok så stort. Som tidligere nævnt signalerer selve sprogbrugen "der er brug for alle" en overskridning af gængse sektorer som arbejdsmarked, socialpolitik, kulturpolitik m.v. Når vi taler om, at "der er brug for alle" kan vi kun gøre det fordi det danske samfund ikke blot består af "Gesellschaft" men også af "Gemeinschaft". Der er faktisk ikke brug for alle på det rigtige arbejdsmarked - men hvor er det så, der er brug for alle?

Vi kan kun tale om, at der er brug for alle, såfremt vi anlægger en livsverdens- eller civilsamfundsynsvinkel. Dette faktum får det grelle empiriske udslag, at det er uhyre kynisk i form af forsøgsvirksomhed at signalere til en stor og svag målgruppe, at der er brug for dem - såfremt dette signal ikke følges op. Såfremt der er en substantiel sammenhæng mellem kommuneprojektet og SUM-programmet er det ved, at "brug for alle" betyder, at menneskers muligheder for at tage del i de beslutninger, som vedrører deres dagligdag forbedres.

Alle kilder jeg har haft inden for rækkevidde i forbindelse med frederikshavnerprojektet tyder på, at dette lykkedes i endog meget høj grad; men samtidig tyder udgangen på projektet på, at der er stor uoverensstemmelse mellem forvaltningens syn på, hvorvidt projekterfaringerne blev implementeret, og de berørtes syn på samme. Kilderne vidner om, at der hos den enkelte deltager blev tændt et håb om, at der faktisk er brug for alle. I "Brug for Alle" listens valgoplæg stod der blandt andet: *"Den enkelte vinder, fordi ingen nu er overladt til isolation fra resten af samfundet"*.

## 5.4

### Opsamling og perspektivering af de tre projekter

Det er svært at samle op på tre så forskellige projekter som Husmandsstedet, Sidegaden og Der er brug for alle. De to sidstnævnte har stort set en identisk målgruppe. Her er det sociale klienter som er målgruppen; mens det i Husmandsstedet er lokale borgere. De to sidstnævnte er aktiveringsprojekter forstået som aktivering af sociale klienter; mens det første er et fritidsbetonet aktivitetshus. Min mest dybtgående undersøgelse har været af Husmandsstedet og Sidegaden, derfor er det hovedsagelig erfaringer fra disse to projekter, som danner grundlag for opsamlingen. Erfaringerne fra "Der er brug for alle" projektet bruges først og fremmest til at kontrastere og nuancere erfaringerne fra Husmandsstedet og Sidegaden. Det interessante ved at medreflektere erfaringerne fra Frederikshavn er, at der er tale om et fra oven initieret projekt, som såvel på det lokale socialforvaltningsniveau som på det konkrete projektniveau forsøgte at importere elementer fra det fra neden organiserede projekt. Måske netop af den grund blev udgangen på frederikshavnerprojektet temmeligt broget.

I det følgende foretager jeg en analytisk funderet opsamling af SUM-støttens betydning for projekterne, projekternes gennemslagskraft og udviklingen i de oprindelige intentioner bag de tre projekter. Her udover bidrager erfaringerne fra de tre projekter i høj grad til kulturanalysen i næste kapitel.



### 5.4.1

#### SUM's betydning

Når jeg søger at fastslå SUM's betydning for konkrete projekter har det to årsager. Det skyldes for det første blandt andre Søren Winters fundamentale kritik af, at SUM er "*et relativt diffust program*", som tyder på, at "*Socialministeriet, regering og Folketing er handlingslammede med hensyn til at vælge en fremtidig socialpolitik*" (Winter 1991, 38,39)<sup>7</sup>. Hele kapitel 4 kan læses som en diskussion af Winters top-down funderede kritik af SUM. I dette kapitel har jeg med udgangspunkt i tre projekter undersøgt hvorvidt programmets målsætninger kunne bruges i det lokale sociale arbejde.

Både for Husmandsstedet og Sidegaden gælder, at uden puljemidler og støtte udenfor kommunen var de ikke kommet i gang. For Berners vedkommende var der ingen tvivl om, at støtten fra SUM-midlerne var nødvendig for at overbevise kommunen om stedets relevans. Sidegaden fik kun en mindre bevilling fra SUM-programmet; men samtidig siger Berthelsen flere steder, at projektet udelukkende kom i gang ved hjælp af puljemidler fra Socialministeriet og midler fra private fonde. Da Sidegadeprojektet allerede startede i 1986 og SUM først kom til i 1988 har programmet naturligvis ikke haft en bærende betydning. Dette er imidlertid ikke så vigtigt som det faktum, der gælder begge projekter: de kunne ikke have opnået deres nuværende betydning uden støtte fra eksterne puljemidler. Sidegaden oplevede en direkte modvillighed fra kommunens side blandt andet i form af Pelle Jarmers generelle antipati overfor projekter med rod i Kristeligt Studentsersettlement. Husmandsstedet fik mulighed for at ansætte en koordinator på et tidspunkt, hvor de frivillige kræfter var ved at slippe op.

Spørgsmålet, hvorvidt projekterne kunne bruge programmets socialpolitiske målsætninger i det daglige arbejde, er imidlertid nok så interessant. For Husmandsstedets vedkommende gælder, at der er tæt forbindelse mellem husets daglige aktiviteter og 4 ud af 6 punkter i SUM-programmets hovedformål.

---

<sup>7</sup>Se Hulgård 1992c for en kritisk gennemgang af Winters standpunkt.

1) *Fremme af lokalt forankret udviklingsarbejde*: SUM har i Årslev kommune bidraget til at fremme det lokalt forankrede udviklingsarbejde, herom kan der næppe herske tvivl. Af Susanne Berners artikel i SUMma Summarum fremgår, at der er en lige linje fra brugernes kamp for på de selvstyrende vilkår at få et fast årligt tilskud blandt andet til finansiering af den nødvendige koordinatorfunktion til kommunens beslutning om at afsætte midler til to lignende projekter i andre distrikter af kommunen. Det spark fremad som ansættelsen af koordinatoren betød for Husmandsstedet blev på denne måde et bidrag til kommunens bredere satsning på lokalt forankret udviklingsarbejde.

2) *Styrke det lokale fællesskab*: Der er ingen tvivl om at Husmandsstedet har bidraget til at styrke det lokale fællesskab i Sdr. Nærrå. Det vidner de faktisk utroligt mange aktiviteter af kulturel og social karakter om. Men beviset på styrkelsen af det lokale fællesskab skyldes nok så meget, at huset bæres af frivillige kræfter.

Det virker på en måde forkert at tale om dette projekts pædagogiske tilgang, fordi pædagogik giver associationer til professionelle; men alligevel: der foregår en **omfattende læring** i forbindelse med Husmandsstedet. En læring der bidrager til at styrke det lokale fællesskab. Aktiviteterne findes ikke fordi en mængde ansat personale sætter aktiviteter i gang for andre; men fordi børn og andre borgere selv skaber aktiviteten. Huset er ikke bemanded som lignende medborgerhuse i de større byer: "*Du skal selv tage ansvaret og aktiviteten kører kun så længe, du selv vil. Det er en vigtig pointe, for det skaber medansvar og en fællesskabsfølelse, som jeg tror er anderledes end i de store huse.*" (Berners udtalelse).

Læringen retter sig også mod børnene. Huset kunne ikke løse det akutte pasningsproblem for mindre børn, da det ikke stemte overens med det åbne formål at acceptere en lukket pasningsordning. Samtidig gør Berner i en slags manifest for Husmandsstedet opmærksom på, at der ikke er pædagoger ansat i huset; "*men at børnene sagtens kan finde ud af at lege deres egne lege, og at de faktisk nyder bare at få lov at være, når blot de ved at der er en voksen i baghånden*" (Berners 1994, 4). Hvis man absolut vil, kan dette tages til indtægt for en pædagogfjendtlig eller antiprofessionel holdning; men det forekommer mere relevant at tale om et bevidst hverdagspædagogisk sigte som i sin selvforståelse forhåbentligt bidrager til at skabe mere sociale, kreative og ansvarsbevidste borgere. Eller igen med Berners ord: "*Det kan være svært at vænne sig til, at der ikke er nogen der*

*"står for" undervisning eller aktivitet, at du selv må finde på og tage ansvar, og det gælder både for børn og voksne. Det er en ny situation, fordi vi efterhånden er blevet så vant til at blive aktiveret, at vi har glemt, hvordan man gør det selv" (Berner 1994, 5).*

Vi er så vant til at blive aktiveret, siger Berner! Her rammer hun præcist ind i dialektikken mellem Aktiveringslinjen og Der er brug for alle. Aktiveringslinjen kræver højst en besluttende myndighed, mens "der er brug for alle" forudsætter myndige borgere i et civilt samfund, som også kan gøre sin indflydelse gældende overfor 'staten' og 'markedet'.

Hvis vi her vender os mod erfaringerne fra Sidegaden, finder vi en interessant parallel til Berners hverdagspædagogik. Genbrugsbutikken "Hva så" er det eneste værested i gaden, hvor der næsten udelukkende kommer kvinder. Et faktum der har fået SUM-evaluatoren Ulla Madsen til at se på stedet som et læremiljø. **For det første** indebærer dette et **kvindefællesskab** som både er forpligtende og uforpligtende. Fællesskabet er konkret forpligtende, fordi kvindernes samtaler vidner om ægte og direkte involvering i hinandens liv. Samtidig er det op til den enkelte, hvornår og hvorvidt vedkommende tager springet fra at snuse rundt i butikken til selv at blive aktiv i miljøet. Iagttagelsen af forholdet mellem det forpligtende og det uforpligtende forstået som aktiviteter funderet på deltagernes og den enkeltes egne præmisser har fået Ulla Madsen til følgende generelle betragtning om kvindepædagogik og socialt arbejde. En betragtning der tyder på, at SUM-programmets målsætning om at forbedre menneskers udfoldelse og deltagelse i de beslutningsprocesser der vedrører deres dagligdag ikke var helt tosset:

*"Dette burde sige dem noget, der arbejder med og formulerer sig om kvindelighed og kvindepædagogik ud fra koncepter, der måske i virkeligheden mest hviler på middelklassens værdisæt. Det siger noget om vigtigheden af at etablere uforpligtende rum, der ikke på forhånd er struktureret og besat af andres tyndinger og forventninger til et begreb om kvindelighed - dens væsen og fremtrædelsesformer. Altså skabe rum for udfoldelse af kvinders erfaringer på disse kvinders egne præmisser."* (Madsen 1990, 62).

**For det andet** karakteriserer Madsen "Hva så" som **et godt læremiljø**. Et godt læremiljø er karakteriseret ved at have et objektivt såvel som et subjektivt betydningsindhold for deltageren. Den objektive betydning indebærer viden om samfundsmæssige forhold og betingelser fx for det at

være "enlig mor i dagens Danmark på Vesterbro". Det er en viden kvinderne i "Hva så" tilegner sig gennem snakke med sundhedsplejersker, socialrådgivere og andre professionelle i miljøet omkring Sidegaden. Det subjektive betydningsindhold ligger i, at deltagernes individuelle baggrunde og erfaringer er fundamental i den læring, der foregår. Når Madsen karakteriserer "Hva så" som et godt kvindefællesskab og et godt læremiljø skyldes det således samspillet mellem det uforpligtende og det forpligtende. Et samspil der medfører, at aktiviteter der foregår omkring butikken ikke er baseret på udefrakommendes velmenende definitioner på et godt liv, eller et normalt liv, eller et aktivt liv, men på at møde "*kvinderne, der hvor de selv definerer, at de befinder sig*":

### "Hva Så" og Habermas

Med reference til den tyske sociolog og filosof Jürgen Habermas kunne man også udtrykke det således, at en udfordring for det sociale, kulturelle og pædagogiske arbejde, er styrkelse af livsverdensaspektet. Og det stiller krav om styrkelse af en anden fornuft end den, der styrer systemets tendens til kolonisering af menneskenes liv. At styrke livsverdensaspektet vil sige at skabe rum for en læring, der opprioriterer den moralsk-praktiske og æstetisk-ekspressive fornuft forstået - noget forenklet - som samtalen om, hvordan livet kan og bør være - og hvorfor. Og det er i virkeligheden en noget længere historie, men ikke nødvendigvis længere og mere kompliceret end til at kunne konstatere, at opprioritering og styrkelse af livsverdenen har gode vilkår og vækstbetingelser i et kvinderum, som det, der udfolder sig i "Hva Så" (Madsen 1990, 65)<sup>8</sup>

Der er en spændende hverdagspædagogisk udfordring i, at etablere uforpligtende rum, som ikke på forhånd er struktureret og besat af andres tydingen. Et fænomen som har lige stor gyldighed i Husmandsstedet og Sidegaden.

Et fænomen som kan bidrage til at kvalificere den afprofessionaliseringstendens, der af blandt andre Koch Nielsen ses som en trend indenfor det socialpolitiske område i disse år. Noget af det samme ligger der i Frederikshavns kommunes interne debatoplæg: "*Dersom brugerne*

<sup>8</sup>Vedrørende Habermas' begreber om moralsk-praktisk og æstetisk-ekspressiv fornuft se bilag 2 "Habermas og tre-delingerne.

*skal generobre magten over deres egen tilværelse, må systemet afgive magt".*

3) *Nedbryde generationsopsplitningen:* Husmandsstedet er det eneste af de tre undersøgte projekter, som satser på en bevidst nedbrydning af generationsopsplitningen - måske fordi det er det eneste deciderede lokalsamfundsprojekt, der har alle områdets borgere som potentielle deltagere. I de to andre projekter indgår deltagerne først og fremmest i deres egenskab af klienter i den kommunale socialforvaltning. Det vil sige, at deltagerne først og fremmest indgår på grundlag af nogle funktions-specifikke kriterier

4) *Skabe bedre muligheder for menneskers deltagelse i beslutningsprocesser, som vedrører deres dagligdag.*

I nærværende projekt har jeg i høj grad fokuseret på denne del af SUM-formålet, når jeg har talt om, programmets åbenhed overfor moderniseringsbestræbelser fra neden. Det er imidlertid sværere at lave en pålidelig undersøgelse af, hvorvidt mennesker har fået forøget deres deltagelse i afgørende beslutningsprocesser, end det er at lave en undersøgelse af, hvorvidt fx det lokale fællesskab er blevet styrket. Succes- eller fiaskokriteriet afhænger i høj grad af hvilket snit, man lægger på analysen. I den følgende opsummering forudsætter jeg en linje fra mikroorienterede processer på det lokale niveau, hvor der satses på forbedring af menneskers deltagelse i afgørende beslutningsprocesser til makroorienterede processer af folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelser. Og dette kontinuum begrebsliggør jeg som modernisering fra neden.

Det er rigtigt (som hævdet af Hegland 1990), at der er en ubrudt tradition for folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelser, ofte præget af alliancer mellem forskellige lag i befolkningen. Men traditionen har haft sin relative begrænsning i forhold til den økonomiske sfære. Noget vi i høj grad kan se i de tre undersøgte projekter lige fra Berthelsens bekymring for løntrykkeri til "Der er brug for alle"-projektets vanskeligheder med at ansvarliggøre det lokale erhvervsliv. Der har således været en ubrudt dansk tradition for folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelser for kulturelt dannelsesarbejde og socialt 'oprydningsarbejde'. Men når denne tradition har produceret ideer med konsekvens for den økonomiske sfære, har det ligget noget tungere med begejstringen. Carl Christensen (1990) har med udgangspunkt i erfaringerne fra Købmandsgårdens forsøgsprojekt "Produktion, Handicappede, Integration og Lokalsamfund" mærket disse grænser: "*Man kan*

*ikke true det normale arbejdsmarkedets interesser. En af de oftest fremførte fraser i den socialpolitiske diskussion er, at aktiviteter blandt de 'afstødte' ikke må være konkurrenceforvridende. Det betyder på almindeligt dansk, at alle der ikke kan klare sig på det almindelige arbejdsmarked, skal 'slå tiden ihjel' med småsysler derude, hvor ingen arbejdsgiver ser nogen kroner i opgaverne" (Christensen 1990, 37).*

Hvis vi et øjeblik ser bort fra disse begrænsninger, og sætter ideen om folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelser i direkte relation til SUM-programmet, tror jeg, at vi meget præcist rammer 'programmets' selvforståelse: SUM er både i sin målsætning om "*styrkelse af det lokale fællesskab*", "*nedbrydning af generationsopsplitningen*" og "*deltagelse i beslutningsprocesser vedrørende egen dagligdag*" og i de besluttende aktørers selvforståelse et udtryk for at lave velfærdsstatslig modernisering med udgangspunkt i de direkte berørtes egne erfaringer og på de berørtes egne præmisser. Med Habermas i baghånden kan dette udtrykkes som et forsøg på at (gen)rejse livsverdenen overfor et koloniserende system. En metafor som næsten overtages i det interne debatoplæg fra Frederikshavn, hvor det hed, at såfremt brugerne skulle generobre magten over deres tilværelse, må systemet afgive magt. Men såfremt den økonomiske sfæres relative autonomi (økonomisk succes skal ikke retfærdiggøres indenfor den økonomiske sfæres funktionskreds (se s. 54)) ikke tages i betragtning, kan i det mindste målsætningen om "*deltagelse i beslutningsprocesser vedrørende egen dagligdag*" næppe opfyldes.

### 5.4.1

#### **Husmandsstedet og Sidegaden: Funktionalisere, Fortolke, Fra neden**

De to projekter Husmandsstedet og Sidegaden er for en overfladisk betragtning uhyre forskellige. Man kan dårligt forestille sig mere forskellige målgrupper. I Sidegaden indgår ressourcetsvage klienter (for nu at bruge et systemsprog i mangel af bedre), det andet er båret af borgere, der kan sætte magt bag erklæringen "*Tag os som vi er, ellers lukker vi*".

Husmandsstedet er et landprojekt, hvilket alene adressen er et malende eksempel på: "*Over Bækken 1 i Sdr. Nærå*" - og ydermere ligger huset på gammel præstegårdsjord, som i 1920 blev udstykket til statshusmandsbrug. Sidegaden ligger i en gade som for et par årtier siden blev landskendt i fjernsynsfortællingen om "*Sonja fra Saxogade*". Såvidt jeg husker, var Saxogade på daværende tidspunkt og frem til den omfattende sanering landets mest befolkningstætte gade. I Sidegaden indgår deltagerne i deres egenskab af at være mere eller mindre marginaliserede - de er klienter i den kommunale socialforvaltning. Sidegaden definerer således sig selv som et (alternativt) kombineret beskæftigelses- og miljøprojekt (Berthelsen, 1991, 74). I Husmandsstedet kommer der borgere af egen fri vilje. En proklamation om "*Tag os som vi er, ellers lukker vi*" fra brugerne af Sidegaden ville næppe have medført noget positivt resultat. Brugerne af Sidegaden udgør næppe nogen slagkraftig pressionsgruppe i forhold til kommunen.

Men er der også ligheder - kan der ved hjælp af så forskellige projekter generaliseres til nogle almene vilkår for samfundsmæssig modernisering fra neden?

Navnene indikerer noget fælles mellem de to projekter: Et Husmandssted er noget typisk i en landsby eller et landdistrikt, ligesom sidegaden er noget typisk i en storby. Husmandsstederne er på samme måde som storbyens sidegader blevet ofre i den samme industrielle og kapitalistiske udviklingsproces. Både storbyens sidegade og landsbyens husmandssted er blevet tømt for det oprindelige indhold. Såfremt Husmandsstedet og Sidegaden skal have netværksfunktioner i dag, må disse funktioner formuleres på ny i forhold til de betingelser, der findes i det nære miljø og i forhold til områdets beboere. Industrialiseringen og 'kapitaliseringen' af de sociale forhold har generelt bevirket en omfattende tømning af mange traditionelle netværk. Såvel tømningen af landområdernes forsamlingshuse, andelsvirksomheder m.v. som storbyens arbejderkultur er eksempler på dette. Skal de 'historiske' netværk - eller lokalsamfundet - revitaliseres kræver det, at der skabes - og eksperimenteres med - nye institutionelle rammer for det sociale fællesskab. Alligevel viser blandt andet evalueringen af SUM-programmet, at der er grænser for hvor store forventninger man kan stille til lokal-samfundenes vilje og evne til at tage ansvaret for løsningen af sociale problemer. Et faktum der gør, at såfremt vi alligevel opruster forventningerne til lokalsamfundet og ser revitaliseringen som noget positivt, må vi regne med samfundsmæssigt støttede netværk i mange år fremover.

Husmandsstedet og Sidegaden ligner endvidere hinanden på den pædagogiske tilgang. Begge projekter er tænkt nedefra, og samtidig skyldes deres succes, at det er lykkedes at funktionalisere de erfaringer, som findes i det pågældende lokalområde. Her går jeg således videre i min tolkning af Sidegaden, end Berthelsen selv giver belæg for.

Berthelsen siger selv, at projektet er kommet mest til kort med hensyn til at funktionalisere de udstødte erfaringer: det er ikke lykkedes at etablere en modoffentlighed baseret på de udstødte erfaringer. Det kan godt være, at Sidegaden ud fra en eller anden revolutionær opfattelse ikke har haft succes med at danne en fortrop; men det har kunne lade sig gøre at funktionalisere erfaringerne til at reaktivere et netværk, der traditionelt har eksisteret i området. Egentlig vil jeg hævde, at Sidegaden har haft succes med at funktionalisere de udstødte erfaringer, så langt dette kan lade sig gøre under hensyntagen til de strukturelle barrierer, som fx udgøres af, at deltagerne kun arbejder på projekterne i et bestemt afgrænset tidsrum. Et tidsrum som ikke fastsættes af den arbejdende eller projektet selv, men af lovgivningen på området. Når Sidegaden er i stand til at "lukke gaden ned" med beboernes/brugernes tilslutning - når folk år ud og år ind bruger netværk opstået omkring Sidegadens mange funktioner - så er det eksempler på, at det har kunnet lades sig gøre at funktionalisere de udstødte erfaringer til en reaktivering af lokalområdet. Blot har det ikke kunnet lade sig gøre at funktionalisere erfaringerne til at blive en dynamo for hurtige samfundsmæssige forandringer fra neden.

Men her er spørgsmålet, hvorvidt nok så velmenende professionelle over-hovedet kan funktionalisere andres erfaringer til samfundsmæssig forandring. Sådanne forandringer er hverken noget som funktionaliseres eller initieres; men noget som foregår når de direkte berørte har formuleret et behov og derefter har magt nok til at sætte det igennem. Husmandsstedet er et lille - men perspektivrigt - eksempel på dette.



## 5.4.2

### Perspektiver for lokal varetagelse af socialpolitikken

Erfaringerne fra Husmandsstedet peger, så vidt jeg kan bedømme i retning af en samfundsmæssig samværsform - eller om man vil et bidrag til den samfundsmæssige moderniseringsproces - som har individet i centrum. En samværsform der kræver, at man sætter sig ind som individ. Udtrykt i mere teoretiske termer betyder det, at denne type udvikling er båret af personer(s livsverden) og ikke strukturer (system)! Som sådan er den underlagt de begrænsninger en personbåret ("kollegial") politik (eller moderniseringsmodel) måtte lide under.

Også her kan der trækkes på mere generelle erfaringer fra SUM-programmet. I SUM-regi har der på lokalsamfundsområdet været bred enighed om, at både problemløsningen og kreativiteten i lokalsamfundet i vidt omfang er personbåret (jævnfør begreber som 'tovholder' og 'ildsjæl'), og derfor overladt til meget direkte solidaritetsformer. Disse fakta identificerer både 'modellens' styrker og svagheder. Svagheder fordi den kan bidrage til diverse former for institutionsegoisme, udviklingen af små lokale 'kongedømmer' og de negative sider af den sociale kontrol. Styrker fordi den bidrager til at forøge fællesskabet i et lokalområde. At leve i lokalsamfundet indebærer også dannelse af en lokal identitet (Balle-Petersen 1992, Fisker og Møller 1992).

Fisker og Møller fremhæver, at udviklingen af en lokal identitet eller bevidsthed, den sociale kontrol, den lokale chauvinisme og stemplingen af folk som ikke lever op til det lokale fællesskabs krav alle er elementer på samme kontinuum. De fremhæver, at virkeliggørelsen af dette kontinuum er en reel risiko. Men samtidig rejser de en uomgængelig problemstilling: *"Det er spørgsmålet, om ikke den sociale kontrol er en nødvendig bestanddel i udviklingen af en lokal bevidsthed? Måske skulle vi i fremtiden satse på at kvalificere debatten om social kontrol frem for at erklære den uønsket"* (Fisker og Møller, maj 1992, 16).

Deltagere i lokalsamfundsprojekter fremhæver ofte, "at de gerne stiller deres ressourcer til rådighed for den lokale organisering af fællesskabet, men at de ikke vil være med, hvis det gentagne gange viser sig, at indsatsen ikke giver noget resultat fx fordi kommunen ikke vil være med når 'det

*bliver alvor''* (Fisker & Møller, 1992, p. 10). Som Fisker og Møller viser, gør "kommunen" klogt i ikke at spille hasard med lokalsamfundets menneskelige ressourcer, som dels er begrænsede, dels afhængige af det individuelle engagement.

Dette er erfaringer, der først og fremmest har relevans, når deltagerne er ressourcefyldte borgere og ikke mennesker der indgår som individualiserede klienter i den kommunale socialforvaltning. Fisker og Møller (1992c) stiller spørgsmålet: er lokalsamfundet pr. definition solidarisk? På et seminar for lokale projektledere prøvede man at nærme sig et svar. Projektlederne gav generelt udtryk for, at lokalsamfundene var interesserede i at få *indflydelse* på varetagelsen af de sociale opgaver. Men samtidig *"var man langt mindre tilbøjelig til at ville tage ansvaret for løsningen af de tungere sociale problemer."* Vedrørende ansvaret var holdningen den, at det stadig måtte være kommunen, amtet eller staten, der bærer ansvaret for, at opgaverne løses.

Set i dette perspektiv trænger kritikken, der kom frem ved SUM-programmets afslutning, at det ikke fik fat i de allersvageste, til nogle nuanceringer: man kan ikke på én og samme tid lave et program, som skal teste lokalsamfundets villighed til at bidrage til velfærdsproduktionen og samtidig tro, at programmet kan få fat i de socialt svageste grupper. Lokalsamfundet vil ikke tage ansvaret for de allersvageste. Men dette resultat tolker jeg som en positiv erfaring af SUM-programmet, og det giver anledning til følgende postulat: Lokalsamfundets bærere er imod nedbrydning af den danske velfærdsmodel, der opererer med et altafgørende offentligt ansvar for det social- og sundhedspolitiske område. Og samtidig er man bevidst om grænserne for decentraliseringspolitikken.

Der kan komme yderligere nuancer frem ved at se på en samtale Margaretha Balle-Petersen havde med Susanne Berner i 1991 og bagefter kontrastere den med erfaringer udtrykt under interviewrunden i forbindelse med min undersøgelse.

Berner fortæller, at det som adskiller Husmandsstedet fra mange tilsvarende kultur- aktivitets- og medborgerhuse i byerne har noget med begreberne nærhed og tæthed at gøre: *"Vi er også betydelig tættere på kommunen for eksempel, end de er i de store byer. Vi kan ringe op til borgmesteren og sige, at der er sør'me kuk i et eller andet. Kan du ikke lige komme herved? Så kommer han ned og sætter sig. Og så får vi en snak. Det*

*tror jeg ikke de gør i husene i byerne. Eller vi kører lige derop og siger, at sådan og sådan er det. Hvad skal vi gøre ved det? På den måde er det lidt mere alle-kender-alle.*" (Balle-Petersen 1992, 79).

Berner fremhæver tætheden og nærheden til kommunen og borgmesteren som en kvalitet ved Husmandsstedet. Spørgsmålet der rejser sig er tve-delt: Når denne nærhed kan etableres skyldes det naturligvis den større grad af overskuelighed i det lille lokalsamfund ("alle-kender-alle"); men når nærheden lykkes, og der kommer det positive resultat ud af den, at kommunalbestyrelsen fortsætter finansieringen efter SUM-programmets ophør, skyldes det nok så væsentligt det faktum, at Husmandsstedet ikke er et 'rigtigt' socialpolitisk projekt rettet mod de socialt svageste grupper - men et kultur- og aktivitetshus båret af borgere.

En væsentlig årsag til at Husmandsstedet kunne fortsætte var, at der var tale om ressourcefyldte borgere der havde fundet sammen om et fælles projekt. Ud fra en overskudssituation kunne de spille poker med kommunen: *Tag os som vi er, ellers lukker vi. Vi gør et godt stykke arbejde, selvom vi ikke vil tilpasse os kommunens normale organisering af den lokale socialpolitik. I må godt være med; men på vores præmisser.* Det er mennesker i en overskudssituation der kan optræde på den måde - medmindre der er tale om en radikal fra neden organiseret bevægelse, der sætter sin modmagt igennem på trods af alle institutionelle barrierer. Derfor har modellen også begrænset gyldighed: Som vi så i afsnittet om "Der er brug for alle" er aktivlinjen opfundet og igansat fra oven og på trods af alle intentioner om at afskaffe begrebet "bistandsmodtager" kan der ikke rokkes ved det faktum, at aktivlinjen retter sig mod klienter, der optræder individuelt og i **udgangspunktet** uden mulighed for kollektiv gennemslagskraft i forhold til myndighederne.

Som vi så i forbindelse med projekt Sidegaden, er det ikke nær så lystbetonet for en socialborgmester i en hovedstad at føle nærhed med storbyens udstødte og bidrage til en løsning på brugernes/**klienternes** præmisser, som det er for en borgmester i en mindre landkommune at besøge et Husmandssted og bidrage til en løsning på brugernes/**borgernes** præmisser. Under interviewrunden udtrykte en nøgleperson skepsis overfor den omfattende decentralisering af kompetencen og ansvaret for de svageste grupper:

*Med den politiske struktur vi har, mener jeg ikke, at man kan overlade ansvaret og kompetencen for de allersvageste i vort samfund til den enkelte*

*lille kommune. Alene af den grund at ude i kommunen skal du vælges hvert fjerde år. Hvis ikke man er til ulempe for de andre borgere, så er der ingen politikere, der bliver præmieret for at gøre en særlig og dermed også økonomisk udgiftskrævende indsats for de mennesker, der ikke kan ses. Man bliver ikke præmieret for at man giver den døve og blinde det bedste tilbud, hvis det samtidig er det dyreste tilbud. Den sociale verden bliver man faktisk ikke populær på som politiker. Dermed mener jeg, at det i virke-ligheden er en katastrofe, at man har lagt så meget ansvar for de allersvageste ud i kommunen. For du kan ikke som politiker blive valgt på, at du slås for de svageste, med mindre de svageste de generer os andre.*

Når den kommunale nærhed vedrører den socialpolitiske indsats for de svageste grupper, fremstår nærhedsbegrebet i al sin ambivalens. På den ene side er nærheden måske garantien for, at det kunne lykkes Husmandsstedets borgere at presse en god løsning igennem overfor kommunen. På den anden side er nærheden samtidig garantien for, at kommunen - fordi den barberet ind til sit inderste består af politikere, som hvert år skal stå ansigt til ansigt med vælgerne/borgerne - ikke nødvendigvis varetager omsorgen for de svageste på den mest optimale måde. Dette rejser spørgsmålet om decentraliserings- og recentraliseringsproblematikken, som tages op i sidste kapitel. Men det viser også nødvendigheden af de statslige puljer. Gennem den centrale pulje (SUM) fik borgerne lejlighed til at formulere, at der er grænser for det ansvar lokalsamfundet kan/vil tage for de tungeste socialpolitiske opgaver.

### 5.4.3

#### Reputationsbehov og individuel tilskrivning

Mange "lokalsamfundsdeltagere" fremfører, at en indsats skal belønnes med en eller anden form for bonus: *"der skal være en eller anden form for udbytte for de, der stiller deres ressourcer til rådighed for lokalsamfundet. Dette gælder hvad enten det er bankmanden i beboerhusets café eller det er bistandsklienten i lokalområdet"* (Fisker & Møller, 1992, p. 10). Noget for noget! Der skal være et udbytte for at aktivere sig. Fisker og Møller beskæftiger sig ikke meget med arten af dette udbytte. I det hele taget er det tilsyneladende svært at bestemme præcist, hvad der tilskynder individer til

at 'sætte sig ind' for lokalsamfundet eller løsningen af sociale opgaver og for hvilket udbytte, når udbyttet hverken er penge eller magt.

I en anden sammenhæng (Hulgård, 1992c) har jeg inspireret af et interview med M. Rainer Lepsius prøvet at lancere begreberne **Zurechnung** (individuel tilskrivelse) og **Reputation** (anseelse eller omdømme) som to væsentlige forklaringstyper, når det personlige engagement skal blottægges. Det vil sige i situationer, hvor velfærdsproduktionen ikke foregår i statsligt - eller anden offentlig regi - men hvor den er lagt ud til brugerne. Med reference til disse begreber argumenterede Lepsius for det fornuftige i at give samfundsmæssig støtte til *"initiativgrupper som kan udfylde handlingsmulighederne, så de bringer sig selv og andre ind i en parteciperende social-kulturel kontekst"*. Med denne tilgang taler Lepsius sig ind i selve kernen af SUM-programmet.

Begrebet "Zurechnung" dækker i følge Lepsius over en slags kultur-konstruktion i det moderne samfund, hvor individet er ansvarlig for sine handlinger og handlingernes følger: individet tilskrives eller tillægges (zurechnen) ansvaret. Forstået positivt kan 'tilskrivning' kun foregå i direkte interaktion, hvor der er påviselig tilskrivning for individuelle handlinger. Problemet i dag er, at mange væsentlige samfundsmæssige beslutninger ikke længere kan tilskrives individer, men er indlejret i institutionelle arrangementer og store bureaukratier som fx embedsapparatet: På den ene side er individets ansvarlighed en grundlæggende norm i det moderne samfund, på den anden side garanterer mange af det moderne samfunds fremmedgjorte institutioner, at den individuelle tilskrivelse sættes ud af kraft.

Lepsius spidsformulerer situationen med påstanden om, at *"Embedsmænd udfører ikke falske afgørelser. Embedsmænd er så at sige ikke moralske objekter, og vi får den interessante situation, at vi i grunden kun taler om skandaler og faktisk kun om korruptionsskandaler. I USA: den og den politiker har haft et forhold udenfor ægteskabet, ham der har ikke givet korrekte oplysninger til skattevæsenet, og ham der er korrupt: Det er de kriterier, den politiske elite kæmper om under primærvalgene, og samtidig de kriterier, de dømmes efter. Det vi ser, er det meget interessante fænomen, at kun en ganske bestemt adfærd tilskrives (als Zurechenbar gillt): bestikkelse, forhold udenfor ægteskabet, sexualadfærd, samt i USA skatteerklæringer. Dette er æren: æren består af skatteoplysninger, sexualadfærd og bestikkelse"*.

Her kommer begrebet om Reputation ind i billedet. Reputation kan bedst oversættes til 'anseelse', og påstanden er, at man kun kan opnå reputation i direkte interaktionssystemer, hvor der foregår en individuel tilskrivelse for konkrete ydelser leveret af identificerbare individer (Zurechnenbaren Interaktionssystemen). Såfremt lokalsamfundet som begreb overhovedet er relevant som en socialpolitisk størrelse, må vi forsøge at besvare, hvad det er for en 'belønning' der gives til de, som stiller deres ressourcer til rådighed for den individbaserede og 'lokalsamfundskontekstuelle' velfærdsproduktion. Og det er her sammenhængen mellem individuel tilskrivelse og reputation er væsentlig som forklaringsfigur:

*Hvor er præmierne, når jeg gør et eller andet. Der findes økonomiske præmier: Jeg får flere penge. Det finder ikke længere sted, idet mennesker om de gør dette eller hint, så får de ikke flere penge. Altså den går ikke. Så hvad er det for en idé. Det vi må søge er en moralsk værdi, der tilbyder en præmie for den individuelle aktivitet, som ikke præmieres økonomisk. Dette kan kun foregå gennem reputation. Men reputation findes kun i direkte interaktionssystemer. Nu kan man sige, at alle mennesker har et reputationsbehov. Men hvem forsværer reputationen, hvor kan jeg sætte den ind og i hvilke situationer. Kun indenfor personlige interaktionssystemer med individuel tilskrivelse (zurechnenbaren Interaktionssystemen). Altså hvordan opnår jeg reputation - kun gennem ting som direkte kan tilskrives mine handlinger. Jeg får ingen reputation som funktionær i et kollektivsystem. Altså må man trække "nedefter" til en situation, hvor der er påviselige individuelle tilskrivelser for bestemte ydelser.*

SUM-programmets fokus på direkte interaktionssystemer er interessant, når det vurderes på baggrund af påstanden om vores almene behov for reputation, som kun kan kanaliseres gennem individuel tilskrivning. Jeg tror ikke, der kan herske tvivl om, at begreber som reputation og individuel tilskrivelse er vigtige for at forstå det personlige og frivillige engagement i fx løsningen af sociale opgaver. Historisk set er reputation sandsynligvis også af betydning, når man skal forstå, hvorfor mænd som Rimestad engagerede sig i datidens arbejderdannelsesforeninger (jvf. kap. 2.1). Og i dag er den individuelle tilskrivelse og vores reputationsbehov væsentlige forudsætninger for det frivillige bidrag til løsningen af sociale opgaver og gendannelsen af lokalsamfundene (fx gennem projekter som Husmandsstedet og Sidegaden). Naturligvis følger der materielle ydelser med. Husmandsstedet har et årligt kommunalt tilskud på knap 400.000 kr. og

naturligvis er der en slags materiel værdi i Husmandsstedets mange aktiviteter og i at se et lokalsamfund revitaliseres.

Men måske er der en idet mindste ligeså vigtig værdi i stedets læreprocesser. Aktiviteterne begynder og fortsætter kun i det omfang, der er frivillige til at køre dem: *"Muligheden for at realisere en idé, at handle og virke er lige her, hvis du har lyst"* (Berner 1994, 5). Eller som det hedder i Valglisten "Brug for Alle" om gevinsterne ved projektet: *"Den enkelte vinder, fordi ingen nu er overladt til isolation fra resten af samfundet."* Ingen præmieres i og for sig økonomisk; men gevinsten er, at man træder mere aktivt ind i sit eget og fællesskabets liv.

Der sker en myndiggørelse, hvor man - forhåbentligt kontinuerligt - får større indflydelse på de beslutningsprocesser, der vedrører ens dagligdag. Pointen med at anvende de to begreber er netop, at de beskriver hvilke ressourcer, der kan få mennesker til at være aktive, når tilskyndelsen hverken er penge eller magt. Men problemet er, som vi så ovenfor, at mange af det moderne samfunds bærende institutioner underminerer den individuelle tilskrivelse og dermed også reputationen.

#### 5.4.4

### Konfliktinstitutionalisering

Det fremsynede i en central pulje som samtidig 'binder' kommunale eller lokale midler ligger i, at man tvinger konfliktende interesser til at tale sammen. Danmark er måske det land i den vestlige verden med det mest udfoldede og magtfulde kommunale selvstyre (blandt andet målt i kommunernes ret til skatteudskrivning). I følge klassisk weberiansk sociologi ligger friheden eller de historiske åbninger i, at man konstant forsøger at formulere modsatrettede principper:

*"Man skal ikke sige: præcist dét og dét er godt; men i stedet : bureaukrati er nødvendigt - men har negative følger. Men vi kan ikke bortskaffe bureaukratiet, derfor behøver vi demokratiet...(...)ingen af disse principper er uden negative følger, og derfor må vi forbinde det ene princip med det andet: Vi må bevidst tilføre konflikter, thi tager jeg to principper har jeg konflikt. Altså institutionaliserer vi konflikterne, og konflikterne er*

*friheden! Friheden findes ikke, fordi der er homogenitet i et enkelt principps gyldighed"* (Udpluk af samtale med Lepsius, Hulgård 1992c, 134).

Den centrale pulje er måske en institutionalisering af en konflikt, som tjener det gode formål at skabe social udvikling og teste lokalsamfundets villighed og evne til social bæredygtighed. Konflikten kan ses på flere niveauer fx mellem centraladministrationen og det kommunale niveau i SUM-programmets optaktsfase. Men vigtigere er måske konflikten mellem konkrete fra neden organiserede projekter og det kommunale niveau. Her tvinger den centrale pulje de to parter til forhandling, hvilket - i hvert fald tendentielt - bidrager til en udvikling af det sociale arbejde med udgangspunkt i de direkte berørtes erfaringer. Dette er Sidegaden et eksempel på.

I en forsøgsstrategi som SUM defineres målsætningerne i vidt omfang under selve forsøgsprocessen (smlgn: Schulz Jørgensen 1991, 45, og fjernere Uffe Juul Jensen 1992). Med de decentrale løsninger som en grundfæstet del af programmets målsætning er der åbnet op for, at der kan 'kæmpes' om, hvordan den sociale praksis skal ændres/udformes. Det er nødvendigvis lokale sammenhænge, problemer og alliancemuligheder, som afgør hvordan programmet bruges af de pågældende aktører. Fra centralt niveau er der så at sige kun lagt op til, at der må ske en udvikling med en aktiv anvendelse af de direkte berørtes erfaringer. Hvordan denne udvikling mere præcist skal se ud afgøres af de implicerede aktører.

Konflikten mellem fx kommunale aktører, centrale aktører og projektmagere materialiserede sig hurtigt i SUM-programmets første fase, da der fra kommunalt hold blev fremført udtrykkelig skepsis overfor det centrale forsøgsprogram, der bandt kommunerne uden at tage dem tilstrækkeligt med på råd. Til gengæld fandt mange lokale projektmagere den centrale forsøgspulje kærkommen, fordi de ofte har tunge vilkår at danse med, når der skal samarbejdes med kommunen om nye projekttyper<sup>9</sup>. Kommunefar oplevede man i Sidegaden i skikkelse af Pelle Jarmers antipati mod Studentersetlementet. Johs. Berthelsen beskrev hvordan kommunen har svært ved at kapere samarbejdet med græsrodsorganisationer, karré-grupper og kritiske socialarbejdere:

---

<sup>9</sup>På den afsluttende SUM-konference, oktober 1992, introducerede programredaktør i Danmarks Radio Egon Clausen begrebet "kommunefar": "*han er ikke altid lige nem, for han sidder på pengene og strukturerne. I SUM-landet virker han som en lunefuld stammegud, som man skal agte og ære, hvis man vil nå nogen vegne. Han kan være generøs, men også nærtagende til det neurotiske, han kan have den bedste vilje, men samtidig være præget af den guleste misundelse og angst for at miste kontrollen.*"



*"Både kommunen og LLO er således vant til at tænke i store løsninger ud fra totalitetsbetragtninger og arbejder ud fra ideen om "masseloyalitet" og konsensus. Etableringen og eksistensen af andre offentligheder bliver således for disse traditionelt tænkende samfundsmæssige institutioner et forstyrrende element<sup>10</sup>. Græsrodsbevægelser, karrégrupper og kritiske og kreative social- og kulturarbejdere afvises således som ikke repræsenterende "den almindelige borger", men som værende eksponenter for en social og kulturel overbudspolitik. Som konsekvens heraf bliver de kritiske røster om muligt holdt nede, da "de ikke er repræsentative og kun skaber forvirring blandt borgerne". (Johs Berthelsen, 1991, 143).*

Den centrale pulje kan ganske virke irriterende for kommunen, fordi projekterne aldrig *"bliver en reel delmængde af det, der foregår på stedet"* (jvf. Jette Johnsen). Men også for andre projekter end Sidegaden har den centrale støtte været et godt argument, når der skulle forhandles med kommunen (blandt andet Husmandsstedet). Det fremsynede i en central pulje i et så decentraliseret system som det danske ligger i, at man tvinger konfliktende interesser til at tale sammen: Friheden findes ikke fordi, der er homogenitet i et enkelt principps gyldighed. Men socialvidenskaben skal blive bedre i stand til at reflektere over de ambivalente processer. De sociale ingeniører både i Albæks amerikanske udlægning og i Hirdmans svenske havde en mere 'uproblematisk' og langt mere lineær opfattelse af såvel politiske som videnskabelige processer. De troede på den rationelle politiske beslutningsproces og, at man fra oven instrumentelt kunne implementere det gode samfund. Historien viser med al ønskelig tydelighed, at dette ikke lader sig gøre.

---

<sup>10</sup>Se civilsamfundsdiskussionen i næste kapitel.

## Kulturanalysens fire trin anvendt på SUM

I de foregående kapitler har vi set, hvordan der kan identificeres mange og forskelligartede udgangspunkter for samfundsmæssige moderniseringsprocesser. Vi så i kapitlet om SUM-programmets baggrund, at moderniseringsprocesser kan tage udgangspunkt fra oven, i niveauet for central samfundsmæssig beslutningstagning. Moderniseringsprogrammet (1983 og frem) var et godt eksempel på denne type. Vi har endvidere set, hvordan omfattende moderniseringsprocesser ofte tager deres udgangspunkt i bevægelser, som sætter sig i gang længst væk fra niveauet for central samfundsmæssig beslutningstagning. I dette tilfælde sætter processen sig i gang fra neden med udgangspunkt i de direkte berørtes egne erfaringer og interesser. Revolutionære forandringer er det ekstreme eksempel på udvikling fra neden. Men også mindre omfattende forandringer sætter sig ofte i gang som fra neden organiserede modmagtsbevægelser. Det er bevægelser, som kan forstås ved hjælp af politologiens bottom-up og top-down approach.

Men som skitseret i kapitel 2 kan samfundsmæssig modernisering også tage udgangspunkt i værdibaserede forestillinger. Det værdibaserede udgangspunkt for modernisering er imidlertid svært at isolere fra andre måske mere strukturelt baserede udgangspunkter. Det er som tidligere nævnt tæt sammenvævet med andre samfundskonstituerende forhold af politisk, økonomisk og social karakter. I relation til Webers kulturanalyse så vi således, at **ideer må knyttes til interesser for at opnå moderniseringsmagt**. De lever kun til en vis grad deres selvstændige liv. **Ideerne må have bærere for at vinde indflydelse på den historiske proces** (Riesebrodt, 1980, 121). Hvorvidt ideerne gennemgår en rationaliseringsproces afhænger ikke af deres egenlogik men af forbindelsen til de centrale bæreres ideelle og materielle interesser.

Schluchter (1979) bestemmer med udgangspunkt i Weber de materielle interesser, som det der vedrører menneskenes "lykke". Lykke forstået som fx 'velgående', sundhed og et langt liv. Ideelle interesser angår til gengæld menneskenes "frelse". Denne skelnen hænger i følge Schluchter sammen med forskellen mellem den indre og den ydre nød: Mennesket er ikke udelukkende et væsen, som **skaber** mening og tydning/fortolkning, men også et væsen som har **behov** for både mening og fortolkning<sup>1</sup>. Det er et

<sup>1</sup> Med reference til Habermas' krav om et paradigmeskifte fra bevidsthedsfilosofi til en kommunikativ handlingsteori er det relevant at lancere den tese, at bevidsthedsfilosofien

eksistensgrundlag, der fanger mennesket i en dobbelt 'nødsituation', som kan håndteres gennem dynamikken mellem ideelle og materielle interesser:

*"Det er ikke tilstrækkeligt at overleve i den ydre verden, man må også være 'overlevelsedygtig' i den indre verden. Mennesker kæmper derfor som regel om fordelingen af både de 'ydre', og de 'indre' goder, og den ene kamp kan være - men behøver det ikke - en blot og bar funktion af den anden"* (Schluchter, 1979, 39).

Uden at bruge begreberne livsverden eller det civile samfund er det disse samfundsmæssige sfærer og deres relation til systemet (Habermas' teoribygning) samt stat og marked (civilsamfundsteoriene), som 'spøger' bag Schluchters fremstilling af kampen om de ydre og de indre goder. Det er i livsverdenen, at behovet for mening og fortolkning dannes, og det er gennem det civile samfund - et udtryk for den 'kollektive' livsverdens habitus eller aktuelle tilstand - at mening skabes og reproduceres.

I det følgende vil jeg som optakt til kulturanalysen af SUM-programmet introducere det civile samfund som en nøgle til at forstå, hvordan ideer i dag kan gennemgå en rationaliseringsproces og eventuelt opnå samfundsmæssig gennemslagskraft. Begrundelsen for at gøre dette er, at vi i dag blandt andet som en konsekvens af Habermas' paradigmeskift fra bevidsthedsfilosofi til kommunikationsteori ved, at individet ikke står isoleret overfor et objekt, som det søger at aflokke mening. Mennesket er til gengæld et kommunikerende væsen som indgår i intersubjektive relationer. Et forhold der gør, at vi faktisk kan identificere et sted som udgangspunkt for frigørelse fra det rationalistiske jernbur Weber frygtede ville binde hvert enkelt menneske *"til det sidste ton fossilt brændstof var gennemglødet"* (Weber 1981, 113).

Indenfor den aktuelle sociologiske erkendelseshorisont kan stedet for frigørelse kun forstås som livsverdenen eller det civile samfund. To begreber som ofte anvendes mere eller mindre synonymt, og hvis indbyrdes relationer vil blive berørt i det følgende. Civilsamfundsdiskussionen vil derefter blive brugt som støtte til at gennemføre kulturanalysens fire trin, hvor processen fra identifikation af en idé til undersøgelsen af ideens samfundsmæssige betydning analyseres ved at bruge SUM-programmet som referenceramme.

---

med sin subjekt-objekt model forstår mennesket som **skaber** af mening, og som meningsreproducerende, mens den har sværere ved at forstå vores iboende **behov** for mening og fortolkning.

## 6.1

### Civilsamfundet som støtte til kulturanalysen

Der er aktuelt en omfattende diskussion af hvad det civile samfund egentlig er for en kategori (Henriksen 1994, Nielsen 1994, Larsen 1994, Andersen 1994, Arvidsson m.fl. 1994, Nielsen 1988).

Dækker begrebet det civile samfund over et samfundsmæssigt område, som på linje med stat og marked indgår i den velfærdsstatslige forsørgelsestrekant (Abrahamsson m.fl.1992, 76f)?

Eller er det civile samfund et politisk begreb, "*der er knyttet til institueringen af muligheden for at udøve kritik i det moderne samfund*", som hævdet af Skov Henriksen (1994, 3)?

Er civilsamfundet i sin natur noget ikke-statsligt, der baserer sig på spontanitet og det personlige udbytte, som hævdet af Arvidsson m.fl.: "*Överhuvud är frivillighet och personliga lojaliteter civilsamhällets mest utmärkande karakteristika*" (1994, 86).

Eller er det civile samfund først og fremmest en modsætningsfyldt og konfliktuel størrelse blottet for historisk betinget meningsdannelse, der kan udmønte sig i såvel frigørende som barbariske processer, som hævdet af Kaare Nielsen? Hvis man alligevel forsøger at forhåndsbestemme begrebet det civile samfund, vil man se, at der er tale om et "*diffust reservoir af sociale og kulturelle potentialer, interesser og behov. Disse skabes, reproduceres og forandres løbende som del af den historiske proces, hvor de brydes med de ordningsprincipper, som markedet og staten lægger ned over den sociale praksis. I disse brydninger er det muligt for civilsamfundsmæssige interesser og behov at gennemløbe demokratiske læreprocesser og således udvikle sig til et alternativt, demokratisk princip for samfundsmæssiggørelse, men principielt kan de udvikle sig i en hvilken som helst retning: mod social frihøjelse, mod barbari, mod kollektiv apati*". (Kaare Nielsen 1994, 38).

Jean Cohen, en af de mest markante forskere i det civile samfund, har i et interview formuleret, hvordan hun er inspireret af Habermas' teoriudvikling fra *Borgerlig Offentlighed* til *Theorie des kommunikativen Handelns*. Det centrale ved hendes anknytning til Habermas er, at hun via hans teoriapparat søger at overkomme den marxistiske tendens til økonomisk determinisme uden at hun dermed bortkaster teoriens frigørende sigte. Som en reaktion på marxismens opfattelse af, at alle undertrykkelsesformer er klassebestemte og opfattelsen af, at også det

civile samfund i sidste instans er bestemt af økonomien, begyndte Cohen og andre Habermas inspirerede forskere omkring New School for Social Research at 'lede efter' livsområder og sociale relationer, som ikke er bestemt af stat og marked:

*"Jeg begyndte at få revideret denne marxistisk orienterede opfattelse på et studieophold i Tyskland, hvor jeg læste Borgerlig Offentlighed. I Tyskland læste jeg en masse litteratur om det civile samfund. Det var også en måde at komme hinsides grænsen for den marxistiske teori ved hjælp af selve marxismen".* Cohen opsummerer (in Larsen 1994) nogle af positionerne i anvendelsen af civilsamfundsbegrebet. Hendes opfattelse er, at der findes tre niveauer i den gængse anvendelse af civilsamfundsbegrebet. Tre niveauer som samtidig afspejler forskellige grader af kompleksitet i anvendelsen af begrebet:

På første niveau henviser begrebet til et **samfundsmæssigt område**. Udgangspunktet er, at de fleste teorier opererer med en samfundsmæssig todeling i stat og marked, mens Cohen og Arato i bogen *Civil Society and Political Theory* arbejder med de tre områder, nemlig stat, marked og det civile samfund. På dette første og analytisk meget enkle niveau er det civile samfund med andre ord identisk med et afgrænset samfundsmæssigt område.

På andet niveau er alle **sammenhænge, hvor der kommunikeres** delmængder af det civile samfund. Det være sig sammenhænge som familier, foreninger og de kommunikative processer i en uddannelsesinstitution. I modsætning til disse sammenhænge finder vi staten, der bygger på bureaukratiske relationer, og økonomien der bygger på markedsrelationer.

På tredje og sidste niveau er begrebet mere komplekst, fordi der kommer gyldighedskriterier ind i billedet: det må begrundes hvorfor forskellige sammenhænge tilhører et af de tre områder:

*"Det er i denne sammenhæng, at Habermas kommer ind i billedet. Habermas arbejder med sin teori om system og livsverden. I forlængelse heraf forstår jeg de relationer, som udelukkende kan reproducere kommunikativt, som hørende til institutioner i det civile samfund".* (Cohen in Larsen 1994, 31) (min fremævning, LH).

Hermed er tråden knyttet til de læreprocesser, som foregår i Husmandsstedet og Sidegaden (smlg. m. analysen af "Hva Så"). Men samtidig er de to projekters konkrete læreprocesser hævet op på et samfundsmæssigt plan, hvor de tjener som eksempler på det etiske kodex,

der knytter sig til det civile samfund som et alternativt demokratisk princip for samfundsmæssiggørelse (Kaare Nielsen 1994, 38).

Med reference til Cohens niveaudeling af civilsamfundsbegrebet kan det illustreres hvordan begrebet både henviser til et samfundsmæssigt område udenfor økonomi og stat, samt til muligheden for fri offentlig kommunikation (Andersen 1994, 15). Den tætte kobling mellem civilsamfundsbegrebet og Habermas' teoriudvikling har den fordel, at Habermas hævder, at den herredømmefri kommunikation ikke blot er emancipationens ledestjerne, den er i modsætning til de gamle bevidsthedsfilosofisk funderede frigørelseskategorier samfundsmæssigt nærværende i de gyldighedskrav, der knytter sig til sproget (se kap. 2.3 samt bilag 2). Det vil sige, at civilsamfundsfilosofferne (bl.a. Cohen) - selvom de afviser et direkte sammenfald mellem de to begreber livsverden og det civile samfund - overtager Habermas' begreb om den kommunikative handlen, som det der konstituerer det civile samfund i en moderne differentieret samfundsformation (Cohen in Larsen 1994, 31, Andersen 1994, 31).

Ethvert moderne samfund med en lang differentieringsproces (af system og livsverden) bag sig har brug for de tre samfundskonstituerende områder stat, marked og civilt samfund, såfremt der ikke skal gøres ud i kriser forårsaget af situationer præget af for meget marked, for meget stat, eller for den sags skyld for meget civilsamfund. Mere herom nedenfor.

Det dynamiske og processuelle forhold mellem de tre områder kendetegner konfliktinstitutionaliseringens metaniveau. Måske er det samtidig her, at det er nødvendigt at gå videre, end Weber var i stand til i den historiske (og teoriehistoriske) kontekst, han arbejdede under. En kontekst som gjorde, at han ikke havde et udfoldet blik for det civile samfunds - eller livsverdenens - civiliserende muligheder. Når ethvert afkoblet moderne samfund har brug for de tre områder, har det den årsag, at ubalancer og eventuelle undermineringer af enkelte af de tre områder nødvendigvis på langt sigt medfører kriser. Markedsmekanismerne giver mulighed for, gennem styringsmediet penge, at skabe samfunds-mæssig dynamik. Det politisk administrative system giver mulighed for at skabe overblik, lighed og retfærdighed. Det civile samfund giver mulighed for gennem fri offentlig kommunikation at skabe forudsætningerne for solidaritet og social integration (smlgn. Andersen 1994, 24-25).

Reaktualiseringen af civilsamfundsbegrebet skyldes i følge Cohen omvæltningerne i Østeuropa, hvor *"folk som marxisten Kolakowski i*

*Polen, forstod deres samfund som totalitært. Det totalitære blev defineret som tilintetgørelse af det civile samfund. Staten gennemsyrede ifølge Kolakowski hele samfundet"* (Cohen in Larsen 1994, 31). Et af problemerne i Østeuropa var, at et enkelt af de tre samfundskonstituerende områder fik absolut dominans. At civilsamfundsbegrebet fik fornyet relevans med udviklingen i Østeuropa betyder til gengæld ikke, at begrebet er uden betydning i vesteuropæisk sammenhæng. Hvilket kan illustreres ved at fastholde den trepoledede model. Cohen har den pointe, at det østeuropæiske 'kampråb' om, at samfundet er noget godt, mens staten er dårlig i virkeligheden var "*en omgang naiv nonsens*". Med udgangspunkt i civilsamfundsteoriens trepoledede model kan man der imod forstå, at der ligesåvel kan komme problemer fra markedsøkonomien som problemer udsprunget af en statsdominans. Et problem der i allerhøjeste grad gør sig gældende i USA: "*Vi har ikke for meget stat, vi har for meget marked. Derfor vil det være forkert at identificere det civile samfund med markedet. Der er tre dimensioner, nemlig stat, marked og civilt samfund*" (Cohen in Larsen 1994, 32).

Cohens pointe, at der er tre dimensioner stat, marked og civilt samfund har overordentlig stor betydning, såfremt den sættes i forbindelse med Lepsius' konfliktinstitutionaliseringsperspektiv. Det kan en mindre ekskursion til erfaringerne i forbindelse med afviklingen af DDR illustrere. Under et halvårigt forskningsophold i Sydtyskland (foråret 1992) blev jeg forundret over de tyske massemediers evige Stasi jageri. Alle typer af programmer indeholdt billeder fra denne jagt. En jagt som bevirkede absurde standretsagtige spørgsmål fx til sportsstjerner og kulturpersonligheder om, hvorvidt deres succes ikke udelukkende beroede på deres aktive angivervirksomhed for Stasi. Alle former for succes i det tidligere DDR blev af massemedierne opfattet som et bevis på et aktivt Stasi-engagement. Når jeg overfor kolleger lancerede min undren over den temmeligt ekstatiske Stasi jagt, var det oftest fremførte svar, at det var folkene i det tidligere DDR, som ville dette opgør, og det skulle man ikke forsøge at stoppe fra vesttysk side.

Under min samtale med Lepsius diskuterede han med reference til system-livsverden modellen dette opgør. Han havde nogle spændende pointer, som kan belyse konsekvenserne af ubalancer i de tre dimensioner både i en østeuropæisk og en vesteuropæisk kontekst. Udgangspunktet var det civile samfunds dårlige stand i Østtyskland. Et af problemerne i forbindelse med opgøret var det individuelle beredskab til at overføre systemeffekter på egne biografier:

*"De ser det for øjeblikket i hele denne DDR-problematik, hvor det endnu eksisterende DDR's systemeffekter meget moraliserende bliver*

tillagt individer: 'du har medvirket, du har gjort det og det, du har støttet systemet'. Det betyder, at systemeffekter bliver - hvis vi taler med Habermas - overført til livsverdenens kontekster. Systemet forsvinder på denne måde, og der bliver så at sige kun livsverdenen tilbage. Jeg tror ikke på det fornuftige i en så rigid adskillelse mellem system og livsverden, som den Habermas opstiller; men alligevel karakteriserer figuren et af elementerne: hvorfor skal systemet ikke tages til indtægt og individet aflastes? Nej, systemet bryder sammen, og der stilles krav om, at individet kan tyde systemet. Det er fuldkommen 'blødt' at reducere DDR som politisk system til opportunismen og individernes manglende modstandsberedvillighed. Derved forveksler vi systemegenskaber med individets handlingsoptioner. Og det urimelige er, at vi alle her lever i det civile samfund (Zivilgesellschaften), og derfra kigger vi på menneskene i Øst, og siger: 'hvad har I så gjort?' Men de har jo netop ikke det civile samfunds kontekst at støtte sig til. Ingen af os er politisk heroiske mennesker."<sup>2</sup> (Lepsius i Hulgård 1992b, 131) (fremhævnning, LH).

Det er en radikal kritik, Lepsius kommer med af opgøret. Men ekskursen til DDR virker kun som en optakt til at diskutere det civile samfunds status i vestlig kontekst gennem begreberne reputation og tilskrivelse. Lepsius møder så at sige Cohen ved at overføre reaktualiseringen af civilsamfundsbegrebet til vesteuropæisk sammenhæng, men ad en lidt anden vej idet han anvender begreberne handlingsoptioner (handlingsmuligheder), reputation og tilskrivelse som grundbestanddele i det civile samfund. Det erkendelsesmæssige grundproblem er, at tilstedeværelsen af handlingsmuligheder og realiseringen af handlings-muligheder tilsyneladende ikke står i et symmetrisk forhold til hinanden (Hulgård 1992b, 132). Når vi anklager menneskene i Øst for at have været konformistiske og passive i forhold til systemet, kan vi gøre det med udgangspunkt i vores væren i det civile samfund. Men det egentligt interessante er derefter, hvordan vi så lever her - i en vestlig kontekst, hvor "systemet tillader os mange flere

<sup>2</sup>Lepsius spiller en hovedrolle i reorganiseringen af sociologien og de øvrige samfundsvidenskaber i det tidligere DDR. Dels var han medlem af et udvalg, som skulle evaluere de samfundsvidenskabelige universitetsinstitutter i det tidligere DDR, dels var han stærkt involveret i reorganiseringen af sociologien i Leipzig, hvor Wolfgang Schluchter fungerede som "Gründungsdekane" (Lepsius 1993, 310 & 324). I foråret 1994 er han tillige gæsteprofessor ved Humboldt universitetet i Berlin. En tysk kollega har endvidere oplyst, at reorganiseringen af den østtyske sociologi stort set udelukkende bliver foretaget af vesttyske sociologer. Hvorvidt der i habermasiansk forstand er tale om kolonisering eller ej, får være, men ihukommende ovenstående tilgang til opgøret i kølvandet på DDR's undergang, kan Lepsius ikke være den dårligst tænkelige reorganisator (kolonisator?).



*handlingsmuligheder af individuel karakter*" (Lepsius i Hulgård 1992b, 131). Og her er der åbenlys asymmetri mellem **eksistensen** af de handlingsmuligheder det civile samfund giver os og **realiseringen** af handlingsmuligheder. Lepsius' eksempel er det sociale område: mange er isolerede, mange har problemer af mangfoldig karakter og solidariteten tages ikke alvorligt, "*selvom vi alle har mulighed for det*" (ibid.).

Min genvej over en diskussion af civilsamfundsbegrebet og dets relation til livsverdenfiguren har tjent som en mulighed for at kunne bestemme den 'kaldsetik', der eventuelt knytter sig til ideen om den folkelige fornyelsesbestræbelse. Når jeg ikke kastede mig ud i en blot og bar analyse af det empiriske materiale fra min egen undersøgelse for der igennem at udlede/afgrænse ideens 'kaldsetik', skyldes det, at undersøgelsen ikke er omfattende nok til at falsificere eller verificere hvorvidt ideen faktisk er båret af en bestemt etisk indstilling. Mulighederne for at 'fare vild' ville have været åbenlyst tilstede. Diskussionen af civilsamfundsbegrebet og livsverdensbegrebet kan til gengæld fungere som en generel profilering af en samfundsmæssigt eksisterende - men dog alternativ - etisk indstilling. Og dernæst kan diskussionen på idealtypisk manér bruges som udgangspunkt for en afsøgning af, hvorvidt denne indstilling kan genfindes - som delelementer - i de moderniseringsprocesser, der har været i fokus i nærværende undersøgelse.

At det er relevant at forbinde begrebet om det civile samfund med etikbegrebet og dermed afgrænse det fra stat og marked, er de ovenfor refererede diskussioner af civilsamfundsbegrebet gode eksempler på. Snarere end at forstå de forskellige elementer i begrebet om det civile samfund som konkurrerende synsvinkler udviklet af henholdsvis sociologien og den politiske filosofi (som hos Skov Henriksen 1994), er det mere korrekt at tale om flere niveauer i begrebsdannelsen (som Cohen in Larsen 1994).

Begrebet om det civile samfund har sin pendant i Oskar Negts og Alexander Kluges måske glemte - måske snart klassiske - begreb om proletarisk offentlighed. Med anknytning til begrebet om proletarisk offentlighed vil jeg kort belyse baggrunden for, at moderne civilsamfundsteoretikere (som Cohen) har forladt det ortodoks marxistiske udgangspunkt, som trods alt ligger bag Negt og Kluges figurer.

Med bogen om "Offentlighed og erfaring" gik Oskar Negt og Alexander Kluge i klinch med Habermas' begreb om borgerlig offentlighed. Allerede i "Borgerlig offentlighed" fra 1961 fremlagde

Habermas, hvordan hans utopi om minimalisering af bureaukratiske beslutninger og relativisering af strukturelle interessekonflikter "*med en erkjennbar almeninteresse som målestokk*" (Habermas 1980, 220) kunne realiseres indenfor det moderne samfund. Det vil sige, at det ikke var nødvendigt at antaste selve strukturerne af det moderne samfund, blot skulle systemets tendens til kolonisering trænges tilbage, så det fungerer indenfor områder, der vedrører den materielle reproduktion. I "Borgerlig offentlighed" beskriver Habermas, hvordan det moderne samfunds politiske offentlighed er præget af to modsatrettede tendenser:

*"Socialstatens politiske offentlighed er præget af to motstridende tendenser. Som den borgerlige offentlighets forfallsform gir den rom for en demonstrativ og manipulativ publisitet som utfolles av organisasjoner over hodene på det mediaterte publikum. På den anden side holder socialstaten - i den grad den bevarer kontinuiteten med den liberale retsstaten - fast på påbudet om en politisk fungerende offentlighed, ifølge hvilket det publikum som er mediert av organisasjonene skal sette igang en kritisk offentlig kommunikationsprosess gjennom disse organisasjonene"* (Habermas 1980, 216) (min fremhævnings, LH).

Negts og Kluges offentlighedsbegreb lanceres som et langt diskursivt modindlæg til Habermas. Forfatterne understreger den yderst tætte substantielle kobling mellem "Borgerlig offentlighed" og "Offentlighed og erfaring i bogens første note: en forudsætning for at kunne forstå "Offentlighed og erfaring" er, at man har læst "Borgerlig offentlighed".

Begrebet om den proletariske offentlighed udspringer af den marxistiske tradition. Det har rødder i kapitalismekritikken ved at være funderet i kritikken af den politiske økonomi (den gamle Marx). Desuden har det rødder i den utopiske forestilling om det klasseløse samfund og indskrives sig dermed i den revolutionære arbejderbevægelses historie fra 1. Internationale og frem (den mellemste Marx). Forfatternes politiske interesse med bogen er, at begynde en diskussion "*som åbner den politiske økonomis rammer nedover mod menneskenes virkelige erfaringer*" (Negt og Kluge 1974, 5). Problemet, set fra et civilsamfundsperspektiv er, at der holdes fast ved kritikken af den politiske økonomi. En årsag til at blandt andre Cohen følger Habermas i dennes noget løsere kobling til marxismen.

Civilsamfundsbegrebet er bredere end begrebet om den proletariske offentlighed. På trods af at Negt og Kluge vil åbne den politiske økonomis begreber nedover mod menneskenes virkelige erfaringer, hænger de fast i marxismens økonomien-er-bestemmende-i-sidste-instans figur. Forudsætningen for at den proletariske offentlighed kan opstå er således, at tre

faktorer er samfundsmæssigt virksomme på samme tid: "*Produsenklassens interesse må være drivkraft*". Der skal etableres en offentlighedsform som kan forbinde "*produktionsområdets særlige interesser og samfunnet som helhet til hverandre*". Og sluttelig skal den proletariske offentlighed kunne udvikle sig uden at blive koloniseret af den sameksisterende borgerlige offentlighed: "*de hemmende og forstyrrende inflytelser som utgår fra den sammenfallende borgerlige offentlighed under den proletariske offentligheds opkomstprocess må ikke være overmægtige*" (Negt og Kluge 1974, 91).

Når de moderne civilsamfundsfilosoffer derfor har fundet det nødvendigt delvist at forlade marxismen skyldes det den rigiditet det historisk materialistiske udgangspunkt geråder ud i - også selvom den, som kritik af den politiske økonomi, åbner sig nedover mod menneskenes virkelige erfaringer. Når man hos Johs. Berthelsen fx sporer en vis afmagt i forhold til at kunne omsætte hans egen teoretiske bagage til virkelighed, hænger det også sammen med hans teoretiske baggrund i den proletariske offentlighedsteori: som et offentligt støttet beskæftigelsesprojekt underlagt den pågældende lovgivning på området er det vanskeligt at lade producentklassens interesse være drivkraften.

Og alligevel er det gennem dette at åbne sig mod menneskenes virkelige erfaringer (hvad det så end er), at civilsamfundsbegrebet, den etik der jages, og den proletariske offentlighed mødes. Da det under alle omstændigheder er vanskeligt i dag at definere og afgrænse "*producentklassen*" og "*det konkrete produktionsområdes særlige interesser*", og man med fastholdelsen af disse begreber hænger fast i en slags økonomisk determinisme, finder jeg det mere relevant og 'moderne' at tale om de direkte berørte. På denne måde bliver fokus på det 'vi' Bogason har defineret som de mennesker, der lider under handlingen (1991, 198). Problemet med at fastholde det marxistiske udgangspunkt, er at det er tvivlsomt, hvorvidt det overhovedet er relevant at fastholde et snævert produktionsbegreb, også selvom dette åbnes overfor de berørtes egen erfaringsdannelse<sup>3</sup>. Samtidig er der sandsynligvis et større potentiale i at se muligheden for frigørelse i det civile samfunds institutioner, der dels tjener det formål at yde demokratisk legitimitet dels at begrænse og eventuelt tilbagetrænge systemets kolonisering. Eller med Heine Andersens ord: det er i det civile samfund "*muligheden for fri offentlig kommunikation kommer tættest på sin realisering*" (Andersen 1994, 25).

<sup>3</sup>Smlgn. Berthelsen 1991, s. 92ff, hvor det illustreres, hvordan Negts og Kluges produktionsbegreb introduceres som et centralt begreb til forståelsen af det sociale miljøarbejde omkring Sidegaden.

I de følgende afsnit anvendes civilsamfundsdiskussionen som en støtte til kulturanalysen.

## 6.2.

### 1. trin: ideen om den folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelse

Såfremt man følger systematikken i kulturanalysen, skal det indledningsvist kunne lade sig gøre at udarbejde en nøjagtig bestemmelse af den pågældende ide. Den idé, hvis sociale - eller moderniserende betydning - jeg har jagtet i denne undersøgelse er ideen om, at der i Danmark eksisterer en både langvarig og levende tradition for folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelser (Hegland 1990). Ideen om den folkelige fornyelsesbestræbelse afspejler en ikke-rationalistisk forståelse af politiske beslutningsprocesser. Det vil sige en opfattelse, som er radikalt anderledes end den rationalistiske eller instrumentelle ingeniørmodel, som den blev skitseret i kapitlet om de sociale ingeniører.

Hegland bidrog til at formulere ideen på et overordnet og relativt uforpligtende plan; men samtidig satte han den i forbindelse med SUM-programmet. Og det er denne forbindelse, som har været i centrum i afhandlingen. Første deltrin i bestemmelse af ideen indebar et fokus på den del af SUM-programmets målsætning, som omhandler "*fremme af lokalt forankret udviklingsarbejde*", "*styrkelse af det lokale fællesskab*" og "*forbedrede muligheder for menneskers deltagelse i beslutningsprocesser, som vedrører deres hverdag*". Disse målsætninger er i selvforståelsen udtryk for en folkeligt inspireret fornyelsesbestræbelse, derom kan der næppe herske tvivl. Dette kan videre underbygges ved at kontrastere til tidligere tiders reformatorer. I dannelsen af den moderne velfærdsstat fungerede reformatorer og sociale ingeniører som fortolkere af det gode liv (Jvnf. eksemplerne fra Skandinavien og Grønland i kapitel 2). Eller rettere: de havde monopol på viden om det gode livs indretning - problemet var blot at 'implementere' det på de uoplyste.

SUM-programmets målsætninger er langt mere tilbagetrukne. Det er somom den rationalistiske vision om planlægning af fremtiden og det gode samfund er blevet forladt. Et faktum som har provokeret flere af SUM-programmets kritikere (især Winter 1991 men til en vis grad også Flex og Koch-Nielsen 1992, 36). Ikke desto mindre har der været mange

'reformatorer' på banen i forbindelse med SUM. Nogle har været involveret i overordnede socialpolitiske diskussioner (bla. 'de 100 socialpolitikere i Horsens' og personer som Uffe Juul Jensen, Per Schultz Jørgensen, Tore Jacob Hegland, Aase Olesen, Ole Høeg), mens andre har været involveret i konkrete projekter og lokale omstillingsforsøg (Husmandsstedet, Sidegaden og frederikshavnerprojektet). Enkelte - som Johs. Berthelsen - har både fungeret som reformatorer vedrørende 'de store spørgsmål' og som lokale projektmagere.

Det er ganske vist kun Hegland, som har brugt betegnelsen folkeligt inspireret fornyelsesbestræbelse om SUM; men det er ligegyldigt, da indholdet af de øvrige reformatorers udtalelser stemmer overens, og således blot tjener som yderligere præciseringer af ideen, og påpegninger af hvordan den er samfundsmæssigt levende. Uffe Juul Jensen talte fx om konflikten mellem systemtænkningen og forsøgsmagerne. Han påpegede hvordan målsætningen for SUM burde fortolkes som livskvalitet forstået som sikring og rådighed over eget liv og livsbetingelser.

Undersøgelsen af SUM-programmets forhistorie og organisation bidrog til at præcisere ideen. En videre indkredsning af ideen kan foretages med Aase Olesens opfattelse af, at den sociale fornyelse der skal komme allerhelst skal komme nedefra, mens det er så som så med den fornyelse, man finder på ovenfra. Samtidig så hun SUM-programmet såvel som de øvrige programmer som et udtryk for "radikale filosofi", nemlig at fornyelsen findes ude blandt græsrodderne. At ideen fik en vis samfundsmæssig betydning i forbindelse med SUM kan endvidere anskues i Bevilingsudvalgets praksis. Trods pression fastholdt udvalget linjen med, at det skulle være lokalt formulerede projekter, som kunne opnå støtte fra SUM. Bevillingsudvalget afviste - med støtte fra Aase Olesen - at store offentlige og private landsdækkende organisationer kunne få midler til at igangsætte lokale projekter.

At SUM-programmet har relation til ideen om den folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelse kan videre illustreres ved at kontrastere til Moderniseringsprogrammet og især Bertel Haarders overvejelser. Haarder er en reformator, der ser markedet som den instans, der skal få den skandinaviske velfærdsmodel ud af det morads, den angiveligt er havnet i. Ved at lægge sine reformbestræbelser tæt op ad perestrojka-jargonen, kan han formulere, at det trods alt ikke er gået så galt for den danske planøkonomi som for den sovjetiske på grund af Danmarks tilhørsforhold til en åben vestlig markedsøkonomi. Men alligevel bør det i fremtiden på alle niveauer være brugernes frie valg mellem leverandører, der skal udgøre den samfundsmæssige ressourceallokering. Introduktionen af

civilsamfundet viste det problemfyldte ved samfundsmæssige moderniseringsprocesser, som forsøger at overpotensere enkelte af de tre samfundskonstituerende områder: stat, marked og civilt samfund.

SUM-programmet er således snarere udtryk for et forsøg på at give et **bidrag til udviklingen af det civile samfund**, end det er udtryk for en tæt kobling til Moderniseringsprogrammet og troen på markedet som den store undsætter. Det er imidlertid ikke vanskeligt at udvælge en idé til nærmere undersøgelse. Det vanskelige følger først, når man skal prøve at bestemme idéens betydning, hvilket foregår på de resterende tre trin.

## 6.3

### 2. trin: kognitiv isolering af ideen

Andet trin består i en kognitiv isolering af ideen. Den kognitive isolering består igen af tre tæt forbundne delprocesser: A) ideen stiller krav om en specifik adfærd, B) adfærden skal kunne afgrænses fra andre kalds- eller erhvervsetikker og C) ideen skal have forpligtende indflydelse på afgrænsede bærergrupper.

**AdA)** Som vi så i rekonstruktionen af kulturanalysen er det nødvendigt at identificere specifikke adressater, der retter deres sociale handlinger ind efter ideen for at kunne gennemføre analysen. Der er forbundet adfærdskrav med ideen. Et adfærdskrav kan på det generelle plan udledes af det faktum, at folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelser sætter individet i centrum: for at virkeliggøre denne type modernisering er det nødvendigt at 'sætte sig ind som individ'. Den folkeligt inspirerede moderniseringsbestræbelse er båret af personer (livsverden) og ikke strukturer (system). Megen forskning fremhæver netop individets betydning i moderniseringsprocesser fra neden. Vi har set hvordan lokalsamfundet i høj grad er personbåret, og lokalsamfundets socialpolitiske engagement står og falder derfor også med de personer, som er involveret i det (smlgn. Fisker/Møller, 1992, 11 og 14). Men de specifikke adfærdskrav der knytter sig til ideen om den folkelige fornyelsesbestræbelse er på dette niveau stadig formuleret i så upræcise og generelle vendinger, at det endnu ikke kan lade sig gøre at gå videre til næste del af dette trin.

En mere præcis indkredsning af de adfærdskrav der knytter sig til ideen kan starte med seminaret i Horsens, og Uffe Juul Jensens påpegning af, at et begeb som 'brugere' er udtryk for en markedsideologi, mens protokollerne fra fremtidsværkstederne vidnede om "*et andet samfunds-*

og menneskesyn". Det er et samfundssyn, som forudsætter et civilt samfund. Jeg har vist, hvordan flere af de vigtige beslutningstagere omkring SUM-programmet ikke blot optrådte som funktionsbærere for deres respektive organisationer. Når der på seminaret i Horsens kunne produceres visioner for den resterende del af SUM-programmet, som vidnede om et alternativt samfunds- og menneskesyn, vil jeg hævde, at det er et bevis på, at **deltagerne for en stund spillede sammen efter de kriterier, der gør sig gældende i et velfungerende civilt samfund.**

For at kunne foretage en mere præcis bestemmelse af ideens eventuelle adfærdskrav vil jeg vende mig til Johs. Berthelsens socialpolitiske tilgang til Sidegadeprojektet for at se om de tre krav funktionalisere, fortolke og fra neden kan bruges som generelle adfærdskrav til ideen om den folkelige fornyelsesbestræbelse. Den idé jeg har valgt til den foreliggende undersøgelse adskiller sig fra historiens store og betydningsfulde ideer (fx den kommunistiske idé om det klasseløse samfund) ved ikke at være udfyldt på forhånd. Den folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelse er en idé, som først udfyldes af de lokale kampe og dagsordener.

Men dette udelukker ikke, at vi kan tale om, at der knytter sig adfærdskrav til ideen. Blot flyttes perspektivet fra de centralt fastsatte målsætninger til det lokale niveau. Den folkelige fornyelsesproces må nødvendigvis tage udgangspunkt i det område eller den gruppe, som fornyelsen vedrører. Berthelsen anvender begreberne funktionalisering af de udstødte erfaringer og fortolkning af de komplicerede sociale processer om de krav, der knytter sig til et ordentligt socialt arbejde fra neden. Det betyder naturligvis ikke, at alt hvad der kommer fra neden eller det civile samfunds kontekst er godt (Kaare-Nielsen 1994, s. 41). Men det betyder, at der er **det adfærdskrav til den folkelige fornyelsesbestræbelse, at den skal tage udgangspunkt i de normer og traditioner, som findes blandt de implicerede** - ellers har det intet med en folkeligt inspireret fornyelsesbestræbelse at gøre. Så er der højst retorikken tilbage og tilfælles.

Dette kan illustreres gennem forskellen mellem erfaringerne fra "Der er brug for alle" i Frederikshavn på den ene side og Husmandsstedet og Sidegaden på den anden. Husmandsstedet og Sidegaden kunne som sociale miljøprojekter etablere sig og udvikle sig fra neden uden den store kommunale velvillighed. For Sidegadens vedkommende var der tale om kommunefars direkte vrangvillighed overfor projektet, mens "Der er brug for alle" blev slagtet, da man begyndte at antaste "det politiske niveau". Fundamentet for Sidegadens og Husmandsstedets succes er til gengæld, at det i høj grad lykkedes at kombinere de tre adfærdskrav

funktionalisere, fortolke og fra neden. Som Berthelsen udtrykte det, kunne man melde en solidaritet ud overfor lokalsamfundet.

Ad 2) Vurderingen af, hvorvidt der knytter sig en afgrænset etik til ideen om den folkelige fornyelsesbestræbelse foregår ved i to tempi at trække på henholdsvis det civile samfund og den proletariske offentlighed.

1) Såfremt man udelukkende vurderer SUM-programmets åbne intentioner og Bevillingsudvalgets rolle med udgangspunkt i "*den proletariske offentlighedsteori*" er det umuligt at forstå programmet som et bidrag til den folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelse. Programmet tager ikke eksplicit udgangspunkt de udstødtes erfaringer. Det blotlægger ganske vist meningsdannelsen for lokale udfyldninger og præciseringer. Men når det lokale niveau først er involveret, er der åbnet for deltagelse af alle uafhængig socioøkonomisk status. Med et udvidet produktionsbegreb kan man ganske vist sige, at producentklassen især i projekter som Sidegaden er kommet i centrum. Men ved at fastholde begrebet om den proletariske offentlighed kan det kun konkluderes, at intentionerne, om at fortolke de komplicerede sociale processer og funktionalisering af de udstødte erfaringer, er gået i vasken (hvilket Berthelsen i øvrigt selv er tæt på at gøre i interviewet). Ud fra teorien om den proletariske offentlighed kan man kun i ganske tillempet grad hævde, at producentklassens interesser er i centrum i Sidegadeprojektet. I det konkrete daglige arbejde kan man måske nok. Det afgørende er imidlertid, at man indgår i projektet som klient, hvilket blandt andet medfører, at den enkelte ikke selv kan bestemme hvor længe, man vil være der. Et problem der optager en ansat på Genbrugskompagniet i et bidrag til Studentersettlementets årsskrift for 1993. I artiklen beskriver forfatteren - der underskriver sig som *Johannes, langtidsledig* - arbejdet på Kompagniet, og to gange i løbet af den korte artikel gentager han sætningen: "*Jeg kan ikke sige, at jeg glæder mig til at holde op*". Smerten, i den underspillede måde budskabet serveres på, er klar.

Ganske vist er Sidegaden tænkt fra neden, hvilket betød, at der kunne meldes en solidaritet ud overfor lokalområdet, en solidaritet der kan få anderledes kvalitative udslag end offentlige tiltag, der forsøger det samme (tendentielt i frederikshavnerprojektet). Men det er ikke lykkedes at funktionalisere erfaringerne i den grad, at den etablerede samkvemsform omkring projektet har fået strukturel samfundsmæssig betydning: det alternative arbejdsmarked må leve med sine flaskehalsproblemer, der først og fremmest opstår på basis af indgreb, som ligger udenfor de berørtes indflydelsessfære. Eller: de hæmmende og forstyrrende indflydelser som udgår fra den borgerlige offentlighed er overmægtige i forhold til de



ansatser til den alternative offentlighedsform, der eksperimenteres med i Sidegaden (smlgn. Negt/Kluge 1974, 91).

Jeg tror, at man med fordel kan følge Cohen med flere, når de vender sig mod det civile samfund som den kategori, der kan bidrage til at forstå nogle af det moderne samfunds alternative etikker og fora for folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelser. Når et forum som Bevillingsudvalget kunne spille en så betydningsfuld rolle, som den min undersøgelse har dokumenteret, skyldes det, at **de enkelte medlemmer, udover at være bærere af professionelle roller, lever i det civile samfund.** De lod sig ikke styre af de store offentlige og private organisationers interesse i at kunne administrere forsøgsmidlerne, men gik så langt de kunne indenfor det afstukne mandat i retning af at lade de direkte berørte opnå så stor indflydelse som muligt. For eksempel gennem det kunstgreb det var ikke at lade bevillingerne være afhængige af kommunens dokumenterede **opbakning**, men af kommunens **accept** af, at projektet eksisterede og, at man ville forpligte sig til at vurdere resultaterne med henblik på at yde bidrag til en eventuel forankringsproces. Denne løsere binding af de offentlige systemer kan så til gengæld kritiseres for ikke at inddrage kommunerne i tilstrækkelig grad - et faktum, der er søgt indarbejdet i senere puljer (se sidste kapitel). Dog må man stadigvæk formode, at denne bevillingspraksis har levnet større spillerum fra neden, end såfremt bindingen til de offentlige systemer og de store organisationer havde været tættere.

Set i efterrationaliseringens lys har Udviklingsrådet fungeret som en målrational, men ubetydelig buffer for et irrationelt - eller snarere værdirationelt orienteret - Bevillingsudvalg med stor betydning. Udviklingsrådet blev nedsat efter alle de rationelle kriterier, der gælder i et decentraliseret organisationsdemokrati, hvor partshaverinteresser af enhver art skal repræsenteres (se bilag 3). Der var så mange interesser, som skulle tilgodeses, at Rådet i afgørende situationer lammede sig selv. Men Rådet var jo nedsat for at levere det socialpolitiske input til programmet. Da dette - lidt spidsformuleret - ikke kunne lade sig gøre, kom Rådet først og fremmest til at tjene som buffer for det langt mindre men homogene Bevillingsudvalg, som i vidt omfang kunne betjene sig af ideelle synspunkter og i vidt omfang ofre forvaltningsmæssige og organisatoriske interesser.

I en sådan situation skal man ikke være blind for, at Bevillingsudvalget har kunnet benytte sig af andre indsigter, end de selv har rådet over. For eksempel har eksistensen af personlige netværk (i høj grad civilsamfundsbase- rede: frivillighed og personlige loyaliteter er nogle af

civilsamfundets væsentligste karakteristika) betydet, at individuelle medlemmer af Udviklingsrådet og andre centrale aktører med afgivelse af informationer 'på det rigtige tidspunkt' helt konkret har bidraget til at fastlægge og forsvare den åbne praksis.

2) Når der alligevel kan være gevinster ved at fastholde den kritiske teoris totalitetsperspektiv, kan dette illustreres gennem Negt/Kluges definition på proletarisk offentlighed. En bestemmelse der ligger i trend med Horkheimers programmerklæring i "Traditionel og kritisk teori"<sup>4</sup>. Det vil sige en trend som siden starten i begyndelsen af trediverne ganske vist var marxistisk, men i stærk opposition til KP-partiernes dogmatisme. Ved at fastholde en forbindelse til den kritiske teori kan det sikres, at *"intet af stoffet i den samfundsmæssige omvæltning, ingen konkret interesse forbliver udgrænset og uopløst, og den sørger for at den virkelige produktions- og samfundsmæssighedssammenhæng bliver mediet for denne indløsning og forvandling af interesserne"* (Negt/Kluge 1974, 211). Bortset fra virkelighedsbegrebet - det vil sige bortset fra troen på, at man kan definere fænomener som **de virkelige** produktionssammenhænge - er der intet af det ovenstående som ikke kan accepteres fra en weberiansk synsvinkel. Weber sagde jo selv, at fx studiet af den protestantiske etik kun var den ene side af sagen. Samtidig måtte udvekslingerne mellem ideen og bærernes økonomiske, politiske og sociale interesser fastlægges. Blot ville man på det empiriske plan styre ud i det uendelige, såfremt man forsøgte at afdække samtlige kausalkæder.

Ad C) Der er problemer forbundet med at analysere den folkelige fornyelsesbestræbelse og aplicere den på SUM-programmet, som et af de medier der har bidraget direkte til at omsætte ideen til praksis. Vi så i den

<sup>4</sup>Vedrørende den kritiske teoris karakteristika skriver Horkheimer: *"Nå finnes en menneskelig instilling, som har samfundet selv som sin gjenstand. Den er ikke rettet mot å avskaffe et eller annet misforhold, disse synes tvert imot med nødvendighet å være forbundet med hele den samfunnsmessige oppbygning"* (Horkheimer 1977, 16). Citatet fortæller, at den kritiske teori er en indstilling, som har hele samfundet som genstand. Når bestemte samfundsmæssige processer og problemer analyseres gøres det ved at sætte dem i forbindelse med hele den samfundsmæssige opbygning. Og "samfundets opbygning" forstås - med udgangspunkt i "Marx' kritikk av den politiske økonomi", ud fra den givne arbejdsdeling og de konkrete klasseforsskelle. Den kritiske teori går ud fra, at det er et normalt træk ved mennesket, at det tilpasser sig rammerne for sin eksistens og, at det bruger al sin kraft på at løse de opgaver, det nu engang er sat til at løse. Uden at forholde sig til om rammerne er retfærdige eller ej. Den kritiske teori ønsker med sin relatering af enkeltstående samfundsmæssige delproblemer til de grundlæggende strukturer at ændre på dette forhold. Den kritiske teoris interesse kan derfor udtrykkes ved, at den ønsker at bevidstgøre om de umenneskelige betingelser, som mennesket lever under. Det er modsætningsfyldte betingelser, som "den kritiske innstillings subjekter" ønsker at udvikle til bevidst modsigelse. (Smlgn. evt. Schanz og Thomsen 1983, 57).

teorinære gennemgang af 2. trin, at analysen vanskeliggøres hvor ideens sociale gyldighedsområde ikke kan tilskrives eksplicit afgrænsede bærergrupper. Det stærke ved "Webers idé" var, at den havde eksistentiel forankring i de troendes direkte fællesskab. Den protestantiske etiks rationaliserende betydning kunne betragtes umiddelbart hos sektmedlemmernes adfærd: De bar ideen med sig overalt. Spørgsmålet er, hvorvidt det samme gør sig gældende i dag i et (post)moderne sækulariseret samfund. Vi har mange ideer; men vores adfærd sanktioneres oftest indenfor andre funktionssammenhænge end ideens gyldighedsområde. Ambivalensen er grundfæstet ved, at man handler og tænker/føler indenfor vidt forskellige sfærer. Ideen om lokalsamfundets eller familiens betydning sanktioneres eksempelvis ikke af fællesskabet med andre individer og familier; men lever en hård tilværelse presset af den økonomiske sfæres og arbejdslivets eller arbejdsløshedens tendentielle grusomhed.

Men postulatet om alliancerne mellem forsøgenes aktører og de centralt placerede støttepersoner kræver en præcisering: forsåvidt sådanne alliancer kan påvises, er det ikke (som det gjorde sig gældende blandt de protestantiske sekter) gennem de allieredes direkte fællesskab, men gennem deres individuelle forpligtethed på ideen..

Vi har set, hvordan centralt placerede støttepersoner har bidraget til, at forsøgsstrategien er blevet en vigtig impuls i social- og kulturpolitikken. På denne måde bliver de **centralt placerede støttepersoner** vigtige aktører ikke blot som nøglepersoner i det politisk- administrative bureaukrati men også som **identificérbare bærere af ideen om folkelig fornyelse**: Det kan koste nok så mange individuelle bekymringer for den embedsmand eller politiker som retter dele af sin adfærd ind efter andre målestokke end de gængse ofte økonomisk betingede forestillinger "På Bjerget".

Når de 100 socialpolitiske aktører på to dages seminaret i Horsens kunne producere en virkeligt visionær socialpolitik, mens de på Louisiana et par år senere var hensat til at spille lytterens rolle markerer dette skred forskellen mellem væren i systemverdenen og væren i det civile samfund/livsverdenen. Når de 100 højtstående socialpolitikere, som til daglig varetager funktioner som kommunale socialchefer, medlemmer af folketinget, borgmestre og formænd for sociale udvalg, kunne producere stærke visioner for en selvforvaltningskultur, der dels betyder rådighed over eget liv, dels forudsætter erhvervslivets eller den økonomiske sfæres samarbejde og medansvarlighed, skyldes det, at de lever i det civile samfund. På to dages seminaret blev der kommunikeret under rammerne af et fremtidsværksted. Vi ved, at netop den kommunikative rationalitet er

et vigtigt kriterium for et velfungerende civilsamfund. Og Jungk anlagde fremtidsværkstedet som et demokratisk værktøj med elementer indbygget, som dels binder deltagerne til kollektiv erfaringsproduktion dels sikrer, at enkelte deltagere ikke kan kolonisere ordet.

Jeg vil gå så langt som til at hævde, at erfaringerne både fra seminaret i Horsens, fra Husmandsstedets og Sidegadens læringsprocesser og Brug for Alle listen i Frederikshavn er eksempler på, at vi har mulighed for at lade civilsamfundet/livsverdenen spille en langt mere offensiv rolle i politikformuleringerne og moderniseringsbestræbelserne end de fleste socialvidenskabsfolk vil erkende (eller acceptere?). En årsag kan være at begrebsudviklingen af det civile samfund og livsverdenen ofte foregår på et metateoretisk plan samtidig med, at erkendelsen af moderniseringsprocesser foregår uden at se processernes iboende modsætningsfyldte tendenser (fx. Albæk/Winter 1993, Clausen 1990 og 1991, Winter 1991, Ståhlberg 1992). Erkendelser der indbygger entydighed og linearitet i de historiske processer, hvor der snarere var tale om mangfoldighed, ambivalens og brudflader.

Identifikation af ideens bærergrupper må nødvendigvis involvere studiet af de direkte berørtes initiativer for selv at forbedre på egne livsvilkår (=hvilke problemer har vi, og hvordan kan vi løse dem). Men samtidig bryder den kulturanalytiske tilgang top-down/bottom-up akse - en akse som i SUM-diskursen fik den formulering, at udvikling fra oven er, når initiativerne stammer fra hierarkiets top, og udvikling fra neden er, når bunden tager initiativet. Identifikationen af ideens bærere indebærer, at man ikke binder analysen til bærernes hierarkiske placering endsige deres socio-økonomiske status. Omvejen over civilsamfundsdiskussionen bidrog til at nuancere begrebet om de direkte berørte.

Set i en snæver socialpolitisk kontekst er klienterne, brugerne - dem et indgreb går ud over - de direkte berørte. Men selv i dette snævre perspektiv er identifikationen af de direkte berørte vanskelig, idet bestræbelser af denne art foregår ad et kontinuum. Når perspektivet flyttes fra programmet og de topstyrede processer til et aktørniveau, er det derfor **ikke tilstrækkeligt at fremhæve enkelte grupperinger på dette kontinuum**. Den oprindelige bærergruppe kan derfor ikke afgrænses til lokale projektmagere frivillige borgere med praktisk socialpolitisk engagement eller andre ildsjæle på gadeplanet. **Bærergrupperne må afgrænses på baggrund af deres forhold til ideen og ikke i forhold til deres socioøkonomiske placering.**

I undersøgelsen valgte jeg at koncentrere mig om nøglepersoner, der samtidig har manifesteret sig som socialpolitiske - eller samfundsmæssige - reformatorer. Såvel Berner fra Husmandsstedet som Høeg og Hegland fra Bevillingsudvalget og Berthelsen fra Sidegaden udtrykker signaler i tiden. Forskellen mellem SUM-programmets afsluttende konference på Louisiana og seminaret i Horsens er i og for sig et eksempel på, at vi som professionelle ofte hænger fast i roller som er forhåndsbestemt af de spilleregler, der betinger adfærden i systemverdenen. Dette var forestillingen på Louisiana et eksempel på. De samme personer kan imidlertid tænke og arbejde fra neden/frigørende, når det foregår på det civile samfunds præmisser.

Med andre ord er både de direkte berørte omkring Husmandsstedet, Sidegaden, Brug for Alle samt andre lignende projekter og de 100 socialpolitiske aktører fra Horsens samt Bevillingsudvalget bærere af ideen om den folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelse. Såfremt vi udelukkende anlægger et struktur perspektiv, kan vi kun forstå de førstnævnte som klienter, mens de sidstnævnte optræder som funktionsbærere i systemverdenen. Vi ved fra Habermas, at systemverdenen idealtypisk set bedst kan kommunikere med livsverdenen gennem systemmedierne penge og magt (Habermas 1981, bd.2, 473). Et faktum som på det empiriske plan synes underbygget af fx kommunaldirektør Jette Johnsens irritation over en central pulje som SUM: *"på én måde så er sådan nogle midler, noget fanden har skabt. Det bliver aldrig en reel delmængde af det, der foregår på stedet, fordi du laver noget for at få nogle penge. Du laver det ikke, fordi, at sådan synes vi, at socialpolitikken på stedet skal være."* Men når vi ved hvilke vanskeligheder der gjorde sig gældende for de tre lokale projekters kommunikation med de kommunale systemer, er det mere på sin plads at opfatte SUM som et bidrag til udviklingen af det civile samfund, end som nogle midler fanen har skabt.

Ud fra en lokal systembetragtning kan det være rigtigt, at projekterne ikke optræder som en reel delmængde af det, der foregår på stedet. Men set ud fra et læringsperspektiv og et civilsamfundsperspektiv er de i aller højeste grad reelle delmængder af den lokale virkelighed. Kun begrebet om den nødvendige konfliktinstitutionalisering kan vise, hvordan den samtidige tilstedeværelse af system og livsverden eller stat, marked og civilsamfund sikrer en balanceret demokratisk udvikling.

## 6.4

### 3. trin: direkte og indirekte følger

På dette trin skal det undersøges hvilke nydannelser, der kan tilskrives ideen og hvilke der må tilskrives dens funktionssammenhænge. Trods den åbenlyse vanskelighed ved at bestemme de forskellige udløsningsmekanismer ved vi, at samfundet konstitueres processuelt gennem samspillet/modspillet mellem ideer og interesser og de historiske åbninger, der rejser sig i forbindelse med konfliktinstitutionaliseringen.

En direkte følge af ideen er karakteriseret ved projektmagere (ildsjæle), som ofte giver sig i kast med usikre erhvervskarrierer på grund af troen på ideen i et konkret projekt. Omfattende og systematisk forskning i forsøgsstrategien underbygger dette (Adamsen og Fisker 1988, 1990 og 1991). Et væsentligt resultat er således iagttagelsen af, at:

*"forsøgsmagerne brænder for ideen i deres projekter, at de ofte selv tog initiativet til projektet, og at de var fulde af energi og villige til at yde en ekstra ordinær indsats. De arbejdede under arbejdsvilkår, som ofte var meget ringe: uklare ansættelsesforhold, stort merarbejde og forskudte arbejdstider"* (Adamsen og Fisker, 1990, 90).

En direkte følge er således, at projektmageren underlægger sin umiddelbare interesse i trygge ansættelses- og arbejdsbetingelser ideen i et konkret projekt. Men samtidig udløser projektets/ideens funktionssammenhænge en række indirekte følger. Indirekte følger: Ildsjælen får karriere i "normalsystemet" ikke på grund af det oprindelige ideindhold i projektet; men fordi de kvalifikationer hun<sup>5</sup> har oparbejdet gennem projektet kan anvendes i systemet. Ildsjælen er startet fra neden som markarbejder med en markant værdiorientering og binding til en oprindelig ide; men opnår gennem egenskaber ved konteksten et karrieremæssigt fremstød. Selvom der ikke kan siges noget entydigt om, hvorvidt projektmagerne under alle omstændigheder ville være avanceret, fastslår forskerne, at *"de eksisterende systemer uden for hjemstavnskommunen ikke viger tilbage for at ansætte "ildsjæle", der har udvist initiativ, engagement og udholdenhed. Dette til trods for, at forsøgsmagerne ofte har et kritisk syn på de eksisterende magt- og hierarkiforhold i de administrative og politiske institutioner"* (Adamsen og Fisker, 1990, 90).

<sup>5</sup>Adamsen og Fisker, 1990, 89 ff påpeger, at på trods af at kvinderne udgør en mindre gruppe end mændene blandt forsøgsmagerne, er der flere kvinder end mænd, der avancerer efter forsøgsperiodens ophør. Mere end hver 3. kvindelige projektmager er avanceret, mens dette kun er sket for hver 5. mandlige.

Ole Høeg identificerer forsøgstraditionen som en direkte følge af ideen om den folkelige fornyelsesbestræbelse i sin beretning om forsøgstraditionens historie på det sociale område. Nogle få nedslag i denne historie er: 1) en situation i 1977, hvor en gruppe personer i regie af Socialstyrelsen sad og talte om forsøgstraditionen indenfor skoleområdet og muligheden for at etablere et tilsvarende forsøgsområde indenfor det sociale område. Pointen var, at fornyelsen ofte kom fra det alternative - udenfor systemerne. 2) I Høegs optik "*huggede vi*" derefter nogle penge fra forskellige kilder, og samlede dem i SOFUS<sup>6</sup>. 3) Allerede fra starten blev der nedlagt to kriterier for tildeling af støtte: dels kravet om, at det var støtte til forsøg nedefra, "*lokalt baserede forsøg*". Dels afgjorde et kvalitetsbegreb, om der skulle gives støtte eller ej. Kvalitetsbegrebet var "*ganske vist uklart, men det var afgørende for, hvad vi gav og ikke gav*". 4) Ved at springe videre i Høegs forsøgsberetning, når vi frem til SUM-programmet. Høeg ser værdien af SUM i, at "*grokraften og tankegangen er flydt videre*". Dette kan man se af puljeudviklingen, og ved at forsøgstankegangen har "*haft en stor påvirkningsværdi, dybt ind i hovedkritikernes egen magt (fx socialinspektørerne, LH)*".

Det kan ikke afvises, at en direkte følge af 'snakken' i 1977 for at etablere en forsøgsstrategi i socialministerielt regie er, at "*tankegangen*" i dag "*er flydt videre*". Naturligvis er dette kun en enkelt årsag blandt mange, hvoraf nogle blev berørt i afsnittene om relationerne til Moderniseringsprogrammet 70'ernes socialreform og kapitlet om de lokale håndteringer af sociale problemer. Men også her har jeg forsøgt at følge systematikken i Webers undersøgelse af den protestantiske etiks socialiserende betydning<sup>7</sup>.

<sup>6</sup>"Socialstyrelsens Forsøgsudvalg". At SOFUS først blev oprettet i 1980 betyder blot at, der mangler nogle mellemregninger i Ole Høegs beretning, hvilket ikke gør den mindre sandfærdig. SOFUS disponerede fra starten over 2-3 millioner kroner pr. år til uddeling til sociale forsøg og eksperimenter. Hegland registrerer om denne periode: "*Om nogen egentlig social forsøgspolitik var der vel endnu ikke tale, mere om en generel interesse for nydannelser og nytænkning*" (1990, 13).

<sup>7</sup>I slutningen af bogen kommer Weber med nogle anvisninger på, hvordan undersøgelsen bør læses - hvad det er, han har forsøgt at blotlægge. Disse anvisninger foregriber og imødegår senere kritikker af, at han med undersøgelsen skulle have præsenteret en spiritualistisk historiefortolkning: "*Skønt det moderne menneske selv med sin bedste vilje ikke plejer at være i stand til helt at forestille sig den betydning, som religiøse bevidsthedsindhold har haft for livsførelsen, kulturen og folkekaraktererne, så kan det naturligvis ikke være meningen i stedet for en ensidigt "materialistisk" kultur- og historiefortolkning at sætte én, der er lige så ensidigt "spiritualistisk". Begge er lige mulige: Den foranstående skitse har nemlig med velberåd kun beskæftiget sig med de relationer, hvori der uafviseligt foreligger en indvirkning af religiøse bevidsthedsindhold på det "materielle" kulturliv. Det havde været let derudover at opstille en regulær "konstruktion", der logisk deducerede alt,*

Ideen har imidlertid også en række betydninger, som må tilskrives dens funktionssammenhænge. Dens funktionssammenhæng må på makroplanet beskrives som dens sameksistens med rationaler og beslutninger, der kører efter systemets præmisser. Jeg har forsøgt at plædere for, at ideen om den folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelse er civilsamfunds- eller livsverdensbaseret. Men dens funktionssammenhænge er ofte(st) bestemt af stat og marked. På samme måde som lokalsamfundet er forsøgsstrategien og realiseringen af ideen om folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelser først og fremmest personafhængig. Dette udstyrer den med en række svagheder. Hvis vi ser på SUM-programmet som sådan, ser vi, at det som en løst formuleret, lokalorienteret og personafhængig strategi var blottet for antastninger i forbindelse med de tidligere nævnte ret omfattende ændringer undervejs i programperioden. Den civilsamfundsbaseerede idé om folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelser er således en vanskelig og stærkt personafhængig - men som vi har set ikke umulig - vej til samfundsmæssig modernisering.

Ole Høeg var inde på nogle af de konsekvenser, der må tilskrives ideens funktionssammenhænge, når han siger, at *"jeg kan godt love dig for, at i det centrale system, har der siddet nogle og rystet på hovedet over det vanvid, vi sad og lavede"*. Påpegningen af embedsmænds forøgede muligheder for at agere politisk og dirigere beslutningsprocesser i

---

*hvad der er karakteristisk for den moderne kultur, af den protestantiske rationalisme. Men den slags skal være overladt til den type dilettanter, der endnu tror på "socialpsyken"s enhedspræg og reducérbarhed til en formel."* (Weber 1981, 114 & 150).

I den uhyre veloplagte og polemiske artikel "Rudolff Stammlers "Überwindung" der materialistischen Geschichtsauffassung" findes Webers videnskabelige grundsyn i koncentreret form: Her konstruerer Weber sarkastisk en "historisk idealist", det han kalder en "historiespiritualist", der postulerer, at *"Historien er intet andet end et udfald af religiøs stillingtagen og menneskets religiøse kampe. Således betinger religiøse interesser alle kulturlivets fænomener."* For at svare denne "historiespiritualist" (idealist) konstruerer han derpå *"Den sunde menneskeforstand"*, der bruges til at redegøre for hans egen opfattelse af hvordan kulturfænomener (samfundsmæssige) problemer bør analyseres:

*"Kendsgerninger og graden af gensidig betingethed lader sig kun afgøre ved at se på det enkelte tilfælde. Kun ved at gøre begrebet lovmæssighed selv til problem som kan undersøges kan man bekræfte eller afkræfte påstanden om, at "i sidste instans" var religiøse motiver afgørende".* (Weber 1973, 294, 295, 298) (mine oversættelser, LH). Et svært citat - og dog!: Fx den historisk materialistiske opfattelse, at alle væsentlige samfundsmæssige fornyelser opstår gennem materielle interessemodsatninger (dette er en lov) kan kun bekræftes/afkræftes ved at gå konkret til værks: Loven selv må kunne gøres til genstand for empiriske undersøgelser. I én sætning: Hvorvidt et specielt fænomen skal tilskrives kausalbetydning, kan kun afgøres konkret. Her taler Weber som en meget moderne teoretiker.



overgangsperioder har sin parallel i forholdet mellem Bevillingsudvalget og Udviklingsrådet. En konsekvens der må tilskrives ideens funktions-sammenhænge og ikke ideen selv er, at Bevillingsudvalget overtog principielle diskussioner og beslutninger fra Udviklingsrådet. Det er en funktionssammenhæng som vil opstå, når ideen 'lever' i et miljø præget af det repræsentative demokrati, bureaukratiske strukturer og 'organisations-demokrati'. Det er imidlertid ikke en funktionssammenhæng som må begrædes. Tvært imod er det blot et eksempel på, hvordan samfundet udvikler og reproducerer sig gennem den konstante konfliktinstitutionalisering af mange forskellige områder og interesser.

#### 4. trin: SUM-programmet som sporskifter?

Såfremt ideen om den folkelige fornyelsesbestræbelse har samfundsmæssig betydning i dag, må funktionssammenhænge hvor den er virksom kunne identificeres. Kriterierne for ideens samfundsmæssige betydning er, at den peger ud over projektmageren selv. At den har generel værdi udover den lokale kontekst, som projektet har fungeret i. Dernæst er det afgørende, at der kan påvises resultater af ideen, som peger ud over SUM-støtten. Samtidig er det afgørende, at der kan spores omfattende læreprocesser i folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelser fra neden. At dette er foregået på det konkrete projektplan og støttet af betydningsfulde nøglepersoner er rigt dokumenteret gennem nærværende under-søgelse.

Men givet er det, at mange socialpolitiske forskeres og debattørers konsekvent negative tilgang til SUM-programmet ikke har bidraget til at realisere det frigørende potentiale. Tvært imod er det som om puljens bevidst åbne strategi, dens relative grad af efterspørgselsorientering samt dens satsning bredt indenfor det sociale område har provokeret mange af deltagerne i den socialpolitiske diskurs.

Det sidste eksempel på en fundamental kritik af SUM, som skal tages op i denne sammenhæng, er leveret af Tine Egelund (1993). Forfatteren lancerer en ganske bastant kritik af SUM-programmet, hvilket er bemærkelsesværdigt, når man betænker, at argumentationen den er indrammet i, kun forløber over tre sider. De fleste af Egelunds mange kritikpunkter bygger på gamle kendinge i SUM-diskursen, og er som sådan behandlet tidligere i denne afhandling. Det gælder udsagn som "*Hvilke målsætninger, der faktisk drev SUM-værket, kan vi i dag ikke sige noget om*" (Egelund 1993, 19). Et postulat som på sæt og vis er indlejret i det rationalistiske perspektiv, som også lå i forestillingen om socialt ingeniørarbejde (se fig. 1, s. 21).

Når jeg imidlertid tager kritikken op på dette sted er det fordi to af kritikpunkterne er nye i forhold til megen af den tidligere fremførte kritik. Og fremfor alt fordi de kan bruges til at belyse spørgsmålet om SUM-programmet som socialpolitisk og samfundsmæssig sporskifter.

1) *"Der er brug for i et langt tidsperspektiv og med kontinuitet at forstå folks situation og perspektiver, at samarbejde på deres grund, at være nærværende og troværdige og have en vilje til at hjælpe. Der er brug for at tage erfaringer, der indløber undervejs, alvorligt. SUM havde kun delvis disse kvaliteter. Problemorienteringen var svag, tidsperspektivet for kort, og den eksperimentelle kultur slog måske nok igennem hos enkeltpersoner, men aldrig i organisationerne"*

2) *"Det kunne virke som om, eksperimenternes tid virkelig er forbi, og at der efter SUM er kollektivt hukommelsestab for, at der altid vil være behov for en levende, aktiv eksperimenterende kultur, hvis meget svære og vigtige områder af socialt arbejde (som fx myndighedsudøvelse overfor familier) skal kunne varetages forsvarligt"* (mine fremhævninger, LH).

Udsagnet om, at den eksperimentelle kultur måske nok slog igennem hos enkeltpersoner, men aldrig i organisationerne, er interessant. Og bliver yderligere interessant såfremt det kombineres med udsagnet om, at der post SUM er opstået en situation præget af kollektivt hukommelsestab overfor nødvendigheden af eksperimenter. Såfremt Egelund har ret i denne kritik, vil det være umuligt at registrere, at SUM-programmet som et udtryk for ideen om den folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelse, har opnået nogen form for samfundsmæssig betydning. Andet end den negative at bidrage til et kollektivt hukommelsestab.

Egelund begår en fejltolkning, når hun kritiserer, at den eksperimentelle kultur måske nok slog igennem hos enkeltpersoner, men aldrig i organisationerne. En eksperimentel kultur kan kun slå igennem hos enkeltpersoner, som dernæst kan bære den ind i organisationerne. En eksperimentel kultur kan ikke slå igennem samtidig hos enkeltpersoner og i organisationerne uden fare for at producere sociale patologier. Det kan kun en eksperimentel kultur, som er båret af personer, som retter deres handlinger ind efter ideen. Såfremt man i stedet forsøger at presse - eller fra oven initiere - en eksperimentel kultur adskiller en sådan moderniseringspolitik sig næppe fra den rationalistiske vision om fortolkning og implementering af det gode liv. Ihukommende Habermas' begreb om de evolutionære stød (se s.27) er en 'fornuftig' rationaliseringsproces imidlertid kendetegnet ved, at der først sker kulturel rationalisering af vore verdensbilleder. En rationalisering som dernæst danner forudsætning for en senere samfundsmæssig institutionalisering.

De læreprocesser, som har udspillet sig omkring SUM-programmet, er et bidrag til en kulturel rationaliseringsproces, som senere kan slå igennem på et bredere samfundsmæssigt niveau. Både børnenes læreprocesser og samværet på tværs af generationerne omkring Husmandsstedet og kvindernes læreprocesser omkring Sidegadens butik Hva' Så er perspektivrige eksempler på sådanne kollektive læreprocesser.

## 7.1

### Kolonisering eller folkelig fornyelse?

Når udviklingsstrategien med offentlige puljer til forsøgs- og udviklingsarbejde med samlede bevillinger på omkring 1 mia. kroner i 80'erne og en kraftig stigning i 90'erne er blevet et fast islæt i det centrale (statslige) engagement i et så decentralt politisk system som det danske, når projektmagere og ildsjæle på alle niveauer overgår til vigtige stillinger i offentligt regi, når kommuner etablerer egne puljer til kontinuerligt udviklingsarbejde på det sociale område, er det så tegn på, at ideen om den folkelige fornyelsesbestræbelse er blevet difussioneret til det omkringliggende samfund? Eller er det et tegn på, at det frigørende potentiale, som ligger i forsøgstankegangen er blevet koloniseret af samfundets bærende systemer og organisationer? I det følgende vil jeg prøve at komme med nogle svar.

1980'erne - forsøgsstrategiens årti - var et årti hvor der, som tidligere nævnt, blev anvendt godt 1 mia. kr. til forsøgs- og udviklingsarbejde indenfor det sociale og det sundhedsmæssige område. AKF-forskere har skønnet, at en væsentlig del af disse midler stammer fra private fonde (Adamsen og Fisker 1991, 183). Sommeren 1994 ser det imidlertid ud til, at der alene indenfor Socialministeriets ressort vil blive anvendt flere midler til forsøgs- og udviklingsprojekter i perioden 1994 til 1997, end der blev anvendt op gennem 80'erne.

En hurtig udregning viser således, at Socialministeriet i tidsrummet 1994-97 administrerer en samlet mængde af puljer med en beløbsramme på

ialt omkring 1,374 mia. kroner. Bag dette beløb gemmer sig 18 puljer af meget varieret størrelse<sup>1</sup>.

Denne stærkt forøgede beløbsramme til socialpolitiske puljer tyder næppe på, at den eksperimentelle kultur ikke er slået igennem i organisationerne. Dette kan yderligere belyses med et par eksempler fra 50 M puljen og dens baggrund i Satsreguleringspuljen. "Lov om Satsreguleringsprocenten" trådte i kraft 1. januar 1991 som en ny konstruktion i social- og arbejdsmarkedspolitikken. Puljen består af et beløb taget fra overførselsindkomsterne, og konsekvensen er, at man i stedet for at udbetale et skævt ørebeløb til modtagerne af overførselsindkomster overfører dette beløb til Satsreguleringspuljen.

Når jeg vier Satsreguleringspuljen opmærksomhed, skyldes det især den eksplosive vækst, puljen forventes at tage i de kommende år. En vækst der har fået en nøgleperson til at tale om farene/mulighederne for, at vi om nogle år kommer til at stå med en social finanslov<sup>2</sup>. I 1993 udgjorde puljebeløbet 178,8 millioner kr. (socialministeriets andel udgjorde ifølge oplysninger fra kontorchef i Socialministeriet Poul Petersen ca 100 millioner kroner), i 1996 vil puljen være vokset til omkring 1500 millioner kroner, og i 1997 forventes puljen at være på 1950 millioner kroner - eller små to milliarder!

---

<sup>1</sup>Den største pulje er "Udmøntning af byudvalgets forslag", til hvilken der er afsat 580 mill. kr. til boligsociale aktiviteter i perioden 1994-97. En anden stor pulje er PUF puljen, hvorunder der ydes støtte til frivilligt socialt arbejde med henblik på at forebygge og afhjælpe problemer *"for socialt truede mennesker, herunder den fattigste del af befolkningen"* (Socialministeriet 1994, 12) (Socialministeriet 1994, 12). En tredje stor pulje er Storbypuljen - den såkaldte 50 M pulje - med en estimeret beløbsramme på 280 mill. kr. i perioden. Puljen er en udmøntning af Forespørgselsdebatten i Folketinget den 1/12 92 om *"Hvilke initiativer agter regeringen at iværksætte for hurtigst muligt at afhjælpe hjemløsheden og den sociale nød i storbyerne, herunder problemerne for de psykisk syge?"* (Forespørgsel nr. F 7). 50 M puljen blev etableret i 1993 med en bevilling på 50 millioner kroner, og i 1994 er puljen forøget til ca 70 millioner kroner. Pengene kommer fra Satsreguleringspuljen, og skal anvendes til udviklingsprojekter **mårettet mod storbyernes mest socialt udsatte grupper**. Det vil sige, at der skal udvikles særlige initiativer overfor *"socialt udstødte personer, herunder personer med psykiske lidelser og misbrugsproblemer, primært i storbyerne"* ("Handlingsplan for opfølgning af Folketingets dagsorden D,18", Socialministeriet, 1992, s.1).

<sup>2</sup>Udtalelsen faldt under et interview i forbindelse med den tværgående evaluering af 50 M puljen.

Scenariet er således åbent for, at forskellige socialpolitiske roller kan melde sig på banen: Tilhængerne af forsøgsstrategien indenfor det sociale område vil måske tænke, at på ganske få år bliver der mulighed for et dobbelt så stort beløb til udviklingsprojekter indenfor det sociale område, som der samlet blev anvendt i 1980'erne bredt til forsøgs- og udviklingsprojekter. Instanser i centraladministrationen kan se en forøgelse af mulighederne for bedre styring af den kommunale socialpolitik: Efter nedlæggelsen af Socialstyrelsen og som en konsekvens af decentraliseringspolitikken mangler de centrale instanser og Socialministeriet redskaber til at følge samt eventuelt kontrollere og styre udviklingen i kommunerne. Satsreguleringspuljen har således perspektiver som et centralstatsligt styringsredskab. Ligeledes kan man forestille sig kommunale aktører afvise væksten i Satsreguleringspuljen, såfremt dens fordeling afgøres udenom kommunerne. I stedet vil disse kræve en forøgelse af bloktilskuddet i form af en kompensation for de bindinger, man pålægger kommunerne.

Vi vil næppe se disse scenarier - eller roller - optræde i ren form i debatten fremover. Men det interessante spørgsmål er, hvorvidt der med puljer som de ovenfor nævnte er sket en overgang fra en **forsøgsstrategi** med spillerum for moderniseringstiltag fra neden til en **puljepolitik**, hvor puljerne tjener det primære formål at udstyre de centrale myndigheder med de nødvendige antenner, der skal til for at kunne styre udviklingen i kommunerne og fastholde det overordnede ansvar. Såfremt dette er tilfældet kan dette kapitels indledende spørgsmål om, hvorvidt det frigørende perspektiv, som ligger i forsøgstankegangen er blevet koloniseret af de bærende systemer, vel kun besvares med et: ja, det er! Problemstillingen er imidlertid mere kompleks, hvilket fremgår af følgende resultater fra den indledende interviewrunde med nøglepersoner fra 50 M puljen.

Flere interviewpersoner pegede på det interessante forhold, at **SUM-programmet skabte den læring og udviklingsparathed, som var nødvendig for hurtigt at komme i gang med 50 M.** Det generelle billede gennem interviewene med nøglepersoner er ganske vist, at der ikke er nogen direkte sammenhæng mellem SUM-programmet og efterfølgende mere målrettede og styrede puljer som 50 M. Det vil sige, at der ikke er nogen rationelt besluttet - eller planlagt - sammenhæng mellem de to puljer. Men alligevel tegner den første interviewrunde et billede af en væsentlig sammenhæng. Én af 50 M puljens nøglepersoner har påpeget, at mange af

de senere puljers aktører på alle niveauer er gengangere fra SUM: "*SUM har givet folk ekspertise til projektorientering*".

Denne iagttagelse underbygger et af SUM-programmets væsentligste resultater, hvor evaluatorene påpegede, at den måske største effekt knyttede sig til den *læring*, man gennemgår som projektmager eller på anden måde som involveret i et projekt. Det gælder både projektmagere og ansatte i forvaltninger på lokalt plan (mikroperspektiv) og centralt placerede beslutningstagere med indflydelse på selve strategien (makroperspektiv). Når en pulje som 50 M så er vedtaget, kan man i bakspejlet se, at den læring som gik forud, fx i forbindelse med SUM-programmet, var en vigtig forudsætning for at komme hurtigt i gang med målrettede projekter. Og Socialministeriet var klar med en handlingsplan under tre uger efter forespørgselsdebatten.

Hegland (1994) skitserer, hvordan forsøgsstrategien i et 20 årigt perspektiv har gennemløbet tre udviklingsfaser i det forløb, han kalder "*Fra de tusind blomster til en selektiv udviklingsstrategi*". Første fase forløb fra 70'erne og et stykke ind i 80'erne, og "*var karakteriseret af mange fritvoksende, selvgroede forsøg og eksperimenter*". Anden fase, som SUM er en del af, kendetegnes af en række store flerårige programmer indenfor social- og sundhedssektoren samt det kulturelle område. I denne fase har man fra centralt hold søgt at "*indbygge og anvende erfaringerne i nogle mere målrettede, men stadig brede udviklingsstrategier*". Tredje og nuværende fase er "*de selektive og styrede puljers periode*". SUM ses i dette scenarium som en brobygger mellem de fritvoksende eksperimenter og de mere styrede udviklingspuljer.

Hvorvidt der er tale om frigørelse eller kolonisering under forsøgsstrategiens nuværende fase kan ikke besvares med et enten eller. I et samfund hvor der eksisterer en relativt balanceret udvikling mellem stat, marked og civilt samfund, og indenfor det sociale område med en finmasket konflikt-institutionalisering mellem centrale, decentrale og frivillige niveauer vil frigørelsen altid foreligge som en mulighed. En mulighed som imidlertid koloniseres, såfremt der ikke findes 'villige' bærere, der er i stand til at realisere de demokratiske ressourcer, som under alle omstændigheder findes i det civile samfund.

Ud fra en rationalistisk tankegang knytter de vilde og fritvoksende fra neden organiserede projekter sig til forsøgsstrategiens tidlige fase præget af

tankegangen om at lade de tusinde blomster blomstre. Mens den nuværende fase, præget af selektive og styrede puljer, er udtryk for, at vi er kommet gennem den første fase, hvor det galdt at initiere forsøgstankegang og omstillingsparathed. Hermed fastholdes imidlertid et strukturperspektiv, hvor puljerne får den mere eller mindre entydige egenskab at være et blødt styringsinstrument i hænderne på en svækket central myndighed.

Dette perspektiv overser imidlertid, at civilsamfundsbaseerede projekter som Husmandsstedet altid vil opstå. At projekter som Husmandsstedet og Sidegaden er dele af den lokale virkelighed. Et faktum som ikke kan indeholdes i Jette Johnsens kritik af, at en central pulje måske støtter noget, som aldrig kan blive en del af en lokal virkelighed.

Stik imod denne tankegang vil jeg med udgangspunkt i nærværende undersøgelse hævde, at netop centrale puljer med svag målformulering og udlagt til lokal meningsdannelse er med til at 'manifestere', at besværlige, fra neden organiserede projekter i privat eller frivilligt regi faktisk er dele af den lokale virkelighed, ligesåvel som det offentlige (stat) og det private erhvervsliv (marked) er det. Med Heglands ord:

*"Og hvor skal iøvrigt de oprørske og fornyende ideer og arbejdsformer komme fra, hvis de ikke fortsat dukker op i projekter og initiativer udenfor de store systemers umiddelbare kontrol? Næsten enhver større, dominerende organisation har iboende tendenser til tilstivning og selvtilstrækkelighed. Hvis man ikke vil sikre dynamikken via markedskræfternes spil indenfor et kommercialiseret social- og velfærdssystem - hvor det i hvert fald er aldeles sikkert at hensynet til de svageste vil spille en højst underordnet rolle - så må der permanent gives udfoldelsesmuligheder for de selvgroede og egenstyrede initiativer indenfor "det civile samfund". De vil nemlig altid dukke op, men det gælder om at få øje på dem og give dem livsbetingelser." (Hegland 1994, 41).*



## Bilag 1

### Kolofon og leder, SUMma summarum nr. 1

**Redaktion:**

John Andersen

Thomas Børner

Peter Duus

Grethe Erichsen

Lars Hulgård (ansv.)

Uffe Juul Jensen

Per K. Larsen

SUMma Summarum - tidsskrift for social udvikling formidler forskningsresultater fra Det sociale Udviklingsprogram (SUM). Det er tidsskriftets opgave at følge programmets målsætning og virkeliggørelse kritisk. Det skal skabe debat om de socialpolitiske problemstillinger, der er omfattet af programmets forskellige områder. For at virkeliggøre dette formål tilstræber tidsskriftet uafhængighed i sin redaktionelle linje.

**Summa Summarum** er det nye tidsskrift på den sociale og socialpolitiske himmel. Summa summarum betyder "kort sagt", "alt i alt" eller "det endelige resultat". Og det er netop hvad redaktionen har sat sig for at vise. Tidsskriftet har sit ophav i SUM-programmet, og er finansieret af midler afsat til den centrale erfaringsopsamling af programmets forskellige områder. Det står ikke for en bestemt politisk eller ideologisk opfattelse, men formidler forskningsresultater, erfaringer og kommentarer, og giver læseren mulighed for at sætte egne meninger og konventioner på prøve. Vi skal ikke her gå i detaljer med SUM-programmet, men henvise interesserede læsere til bladet "SUM-nyt" og bogen "SUM tendenser". Begge publikationer udgives af Socialstyrelsen, og rummer informationer om programmets formelle opbygning samt artikler og diskussioner, som løbende gør status over programmets udvikling.

På denne plads vil vi indskrænke os til at referere SUM-programmets formål, da dette rummer en betydelig inspirationskilde for vores måde at takle det redaktionelle arbejde på:

"Formålet er at styrke det lokale initiativ og fremme omstillingen og den forebyggende indsats inden for det sociale område. Udviklingsprogrammet skal fremme lokalt forankret udviklingsarbejde for at styrke det lokale fællesskab og nedbryde generationsopsplittningen. Gennem programmet skal der skabes bedre muligheder for menneskers udfoldelse og deltagelse i de beslutningsprocesser, som vedrører deres dagligdag."

Det er en væsentlig opgave for tidsskriftet at følge programmets målsætning og virkeliggørelse kritisk. Dette gør vi bl.a. gennem de meget forskelligartede forskere og forskningsinstitutioner, som er faste leverandører af artikler. Vores bidragydere kommer således fra forskningsinstitutter som Institut for Sociale forhold og Organisation ved Aalborg universitetscenter, John F. Kennedy Institutet, Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (AKF) Socialforskningsinstitutet (SFI) og Psykologisk Institut ved Aarhus Universitet. Det er forskere fra disse forskningsinstitutter, som står for hovedparten af den centrale erfaringsopsamling af SUM-programmet, og det er deres resultater som danner 'grundstammen' i SUMma Summarum.

Disse bidragydere vil således i dette og kommende numre beskæftige sig med de socialpolitiske problemstillinger, der i SUM-programmet beskrives som "særligt prioriterede temaområder". Det er områderne børn/unge og familier, aktivering og revalidering, ældre, mennesker med handicap, ressourcesvage grupper, flygtninge og indvandrere og generelle lokalsamfunds- og forvaltningsprojekter.

Tidsskriftet henvender sig til personer, der interesserer sig for socialpolitiske spørgsmål, og som har et engagement i den sociale udvikling. Hvor læserne leverer et engagement i de sociale problemstillinger, leverer vi et velredigeret tidsskrift, der lader meninger brydes. Også meninger som redaktionen ikke nødvendigvis måtte dele. Kun på den måde kan vi lave et seriøst tidsskrift, der belyser den virkelighed, som er i bevægelse rundt om os.

**SUMma Summarum - tidsskrift for social udvikling** er et tidsskrift, som skal bruges. Læs det og giv det videre - lad det sive opad og nedad i de kommunale, amtslige og statslige administrationer. Brug det i din undervisning på de sociale grund- og efteruddannelser. Det er jo i dette tidsskrift, du vil finde de nyeste resultater og erfaringer indenfor de temaer, du underviser i eller bliver undervist i. Fordøj indholdet, bliv forarget eller fornøjet; diskutér artiklerne med dine kolleger og medstuderende. Skriv eventuelt en kommentar.

Mange tidsskrifter, fagblade og andre publikationer viser *enten* hvordan der tænkes i "magtens korridorer" af centrale beslutningstagere, *eller* hvordan der tænkes ude omkring blandt lokalsamfundets græsrodder og igangsættere. **SUMma Summarum** har den holdning, at enhver politisk fornyelse og forankring må tage begge perspektiver alvorligt: *Ingen social og politisk fornyelse uden lokalsamfundets og græsroddernes engagement*; og fra mange evalueringer af de sociale udviklingsforsøg ved vi, at der ikke sker nogen forankring uden beslutningstagernes aktive opbakning.

Denne dobbelthed samt formålet med at følge programmet kritisk søger tidsskriftet at afspejle fra starten. Vi lader derfor debatten om målsætning og forankring af SUM-programmets resultater blive en grundbestanddel i

tidsskriftet allerede fra første nummer. Dette afspejler rubrikkerne *På Bjerget* og *På Gaden* hvor vi giver ordet til henholdsvis en centralt placeret beslutningstager i privat eller offentligt regi og en borger fra lokalsamfundets muld eller stenbro. Hensigten er at lade dem spidsformulere deres personlige holdninger til et tema i tidsskriftet. Denne gang "handicappede på arbejdsmarkedet". Men også bredden blandt tidsskriftets faste bidragydere og hensigten med at lade forskningsartikler ledsage af kommentarer fra praktikere holder tidsskriftet fast på et kritisk debatskabende niveau...(..)

*Lars Hulgård*

## Bilag 2

### Habermas og tre-delingerne

Da Theorie des kommunikativen Handelns (TdkH) udkom i 1981 blev den modtaget med en interesse og senere en begejstring, der gjorde, at man fra 1983, hvor interessen for alvor manifesterede sig i Danmark og Skandinavien, talte om en Habermas-bølge. Det teoriehistorisk interessante ved Habermas-bølgen er, at Habermas med sin nye bog igen kom ind i varmen hos de kritiske intellektuelle. Han var nemlig blevet afskrevet som seriøs samtalepartner og allieret efter, at han i 1967/68 på et møde efter bisættelsen af den tyske student Benno Ohnesorg havde stemplet den dominerende (militante) del af den vesttyske studenterbevægelse - og Rudi Dutschke personligt - som venstrefascist. Bruddet medførte, at Habermas det følgende tiår var isoleret fra studenteroprøret. Et oprør som også i Danmark fik en kolossal betydning og indflydelse på universiteterne.

Den norske filosof Hans Skjervheim har en lille tankevækkende beretning om situationen i Danmark, mens Habermas var ude i kulden:

*"I Danmark - sådan som jeg igennem et par semestres ophold på RUC har lært at kende danske forhold - er situationen meget speciel. Det, der karakteriserer situationen er, at ortodoksiens sirener med stor dygtighed har udmanøvreret den kritiske Marx-diskussion, og da især Habermas. Men prisen for dette er meget høj, i stor udstrækning har man da været nødt til at erstatte den åbne diskussion med manipulatorisk snedighed, noget som kan blive til ubodelig skade for danske akademiske forhold" (in Habermas, 1975, 10).*

Omkring tidspunktet for offentliggørelsen af TdkH må der være foregået noget af en kulturrevolution - omend i det stille - blandt de kritiske intellektuelle, som tidligere havde afskrevet Habermas: Fra 1983 og frem vrimlede det således i samtlige samfundsvidenskabelige, humanistiske og tværvideenskabelige tidsskrifter med omfattende introduktioner til det nye værk og et gennemgående træk var overvældende respekt og begejstring. Tiden var ikke længere til ortodoksi (Skjervheim). Men der manglede noget - et nyt paradigme om man vil - som kunne lede den kritisk samfundsvidenskabelige erkendelse videre.

Værket Theorie des kommunikativen Handelns er bygget op som en gennemgang af de sociologiske klassikere: Marx, Weber, Frankfurterskolen, Durkheim og Parsons. Men værket er ikke blot en gennemgang af den sociologiske tradition. Habermas bruger gennemgangen - eller

rekonstruktionen - til at kunne stille en samfundsvidenskabelig diagnose af situationen i den moderne verden. Der er tale om en kriseteori - ikke en kriseteori i økonomisk forstand; men en sociologisk funderet kriseteori, hvor det er menneskenes forhold til sig selv, hinanden og samfundet som undersøges.

I det følgende vil jeg foretage en yderst selektiv præsentation af Habermas' teori med fokus på et uddrag af hans enorme række af tredelinger, hvor vægten er lagt på at skitsere hans opfattelse af rationalisering og rationalitet.

Habermas opererer med en enorm række tredelinger, som griber analytisk ind i hinanden. Figur 1 viser nogle af de mest grundlæggende tredelinger, og hvordan de fører nye med sig.

Fig. 1 Habermas' tredelinger - et analytisk netværk:

Menneskenes naturrelationer	Menneskenes forhold til naturen	Menneskenes forhold til hinanden	Menneskenes forhold til sig selv
Tre verdner	Den objektive	Den sociale	Den subjektive
Rationalitets-typer	Kognitiv instrumentel (instrumentel fornuft, målrationel handlen)	Moralsk-praktisk (strategisk handling)	Æstetisk-ekspressiv
Sprogets gyldighedskrav	Sandhed	Rigtighed	Sandfærdighed (oprigtighed)
Samfundsmæssige sfærer	Videnskab	Moral	Kunst
Videnskabeligt perspektiv	Tilskuer	Deltager	Deltager

Den mest grundlæggende tredeling er menneskenes forhold til sig selv, til hinanden og til naturen. Denne tredeling afspejler et handlingsniveau og er et eksistentielt grundvilkår for vores væren som mennesker i et moderne samfund. De deraf følgende tredelinger er redskaber til at forstå balancer og fremfor alt u-balancer i det indbyrdes forhold mellem kategorierne i den første tredeling. I de traditionelle samfund hænger verdnerne sammen. I den moderne vestlige verden er der sket en uddifferentiering af disse tre verdener og de fornufts- eller rationalitetskriterier, som gør sig gældende for hver enkelt verden.

Udviklingen væk fra det traditionelle samfund og frem mod det Moderne iagttager Habermas således som en uddifferentiering af tre rationalitetskategorier: kognitiv-instrumentel, moralsk-praktisk og æstetisk-ekspressiv.

Rationalitetskategorierne er analytiske kategorier og er udtryk for den samfundsmæssige fornuft. Det vil her sige samfundets evne og parathed til at reflektere over sig selv: Såfremt en forsker - eller en hel videnskabelig retning - fx udelukkende opererer med et instrumentelt rationalitetsbegreb kan han kun iagttage den samfundsmæssige udvikling som fortsat af naturbeherskelse og fortsat udfoldelse af tekniske og økonomiske potentialer. Det var det Habermas i sin epokegørende artikel "Erkendelse og Interesse" kaldte for "*de empirisk-analytiske videnskabers tekniske erkendelsesinteresse*". I stedet - siger Habermas - må den moderne samfundsmæssige udvikling iagttages som en differentieringsproces, hvor alle tre rationalitetstyper udvikles og eksisterer omend ikke i balance.

Habermas' pointe for en kritisk samfundsvidenskab er, at der må udvikles et begreb om "kommunikativ handlen", hvis man skal undgå den fælde kun at iagttage udviklingen indenfor den instrumentelle fornuft. At der med begrebet om den kommunikative handlen ikke er tale om idealisme begrundes Habermas med sprogets indbyggede funktioner og gyldighedskrav.

Sproget har forskellige funktioner i forhold til de tre verdener. Eller man kan sige, at det er i sproget den samfundsmæssige fornuft kommer til udtryk. Sproget er den instans, som gør os i stand til at handle indenfor de tre verdener. Det analytiske redskab til at bedømme i hvor høj grad sproget faktisk opfylder denne funktion er begrebet gyldighedskrav.

Troels Nørager (1985) har en god illustration af gyldighedskravenes opgaver. Hans iagttagelse vedrører sprogets forhold til vores tre verdensrelationer: Til hver af de tre verdensrelationer svarer et af sprogets tre gyldighedskrav. Til den objektive verden svarer kravet sandhed, til den sociale verden svarer rigtighed og til den subjektive verden svarer sandfærdighed:

*"Det er vigtigt at indse, at der er forskel på at udsige noget om hhv. den objektive verden (f.eks. 'gaden er våd') og den subjektive verden (f.eks. 'jeg er bekymret for NN'). I det første tilfælde gør vi indirekte krav på, at det vi siger eller hævder er sandt, og det kan da også i de fleste tilfælde verificeres eller falsificeres uden større*

*vanskeligheder; det samme er ikke tilfældet med udsagn om vores "indre" verden, og derfor kan vi i den form for sprogbrug kun gøre krav på at være "sandfærdige", d.v.s at der hersker overensstemmelse imellem, hvad vi intenderer og hvad vi rent faktisk siger."* (Nørager, 1985, 30).

I afslutningskapitlet til TdkH viser Habermas mere konkret hvordan gyldighedskravene fungerer: han advarer mod en *"empiristisk afkortning af rationalitetsproblematikken"*. Denne advarsel retter han mod den traditionelle bevidsthedsfilosofiske dominans indenfor filosofi og samfundsvidenskab. Det er en indsnævring af rationalitetsproblematikken, som sætter lighedstegn mellem fornuft/handling og målrationalitet/instrumentel aktivitet.

Ved at føre os ind i sprogets funktioner og gyldighedskrav kan Habermas dokumentere, at fornuft er andet og meget mere end den, der udspiller sig bag "herredømmets rationalitet". Hvilket vel først og fremmest er processer som foregår indenfor den første søjle. Dette 'andet og mere' er den kritiske samfundsvidenskabs genstand. Den kritiske - ikke objektivistiske - samfundsvidenskab kan dokumentere, hvordan de tre samfundsmæssige sfærer videnskab, moral og kunst er indbyrdes forbundne - de kommunikerer med hinanden.

Hvilken retning samfundsvidenskaben (den anvendte såvel som grundforskningen) tager, og hvilke begrænsninger den render ind i, afhænger i høj grad af, hvordan den fortolker den indbyrdes sammenhæng mellem såvel rationalitetstyperne som de samfundsmæssige sfærer.

## Bilag 3

### Interviewpersoner

1992:

Prof, Dr. M. Rainer Lepsius, Institut für Soziologie der Universität Heidelberg (udgiver af Max Weber Gesamtausgabe & Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie)

Prof, Dr. Wolfgang Schluchter, Institut für Soziologie der Universität Heidelberg (udgiver af Max Weber Gesamtausgabe)

1993:

Ole Høeg, tidl. chef for Socialstyrelsen, formand for Socialministeriets bevillingsudvalg

Aase Olesen, tidl. socialminister

Karen Krause-Jensen, formand for Socialministeriets Udviklingsråd

1993 (interviewpersoner i forbindelse med evalueringen af 50M puljen):

Carsten Andersen, leder af SUS - Socialt Udviklingscenter Storkøbenhavn

Grethe Buss, afdelingschef, Socialministeriet

Tore Jacob Hegland, professor AUC

Lene Hundborg, fuldmægtig, Socialministeriet

Karen Jespersen, tidl. socialminister

Claus B. Olsen, fuldmægtig, Socialministeriet

Poul Petersen, kontorchef, Socialministeriet

1994:

Susanne Berner, daglig leder, Husmandsstedet

Johs. Berthelsen, projektleder, Sidegaden



## Bilag 4

### Socialministeriets Udviklingsråd<sup>1</sup>

Af kommissoriet fremgår det, at udviklingsrådet har til opgave at rådgive socialministeren om de overordnede retningslinjer for udviklingsmidlernes anvendelse og i principielle spørgsmål omkring gennemførelsen af programmet. Mere konkret vil det sige at rådgive omkring:

- gennemførelse, vurdering og opfølgning af udviklingsprogrammet mv.,
- sikring af information, formidling, erfaringsopsamling og evaluering på lokalt og centralt niveau,
- ideer til anvendelse af finanslovsbevillingen indenfor de i udviklingsprogrammet angivne udviklingsområder,
- udveksling på tværs af sektor- og faggrænser af ideer og erfaringer med forsøgs- og udviklingsvirksomhed, evaluering, formidling og administrativ praksis mv.,
- bidrag til koordinering på tværs mellem de forskellige statslige forsøgs-, udviklings- og forskningspuljer,
- igangsættelse af nye initiativer mv.

Rådet havde følgende medlemmer:

Formand: Amtssocialdirektør **Karen Krause-Jensen** (senere direktør for Scleroseforeningen).

Professor **Uffe Juul Jensen**, Århus Universitet.

Vuggestueleder **Kirsten Jakobsen**, Odense.

- Indstillet af Kommunernes Landsforening:

Kontorchef **Eske Groes**, Kommunernes Landsforening.

- Indstillet af Sammenslutningen af Sociale Udvalg:

Socialudvalgsmedlem **Lone Lunding Olsen**, Stenløse Kommune (senere borgmester i Stenløse).

- Indstillet af Amtsrådsforeningen i Danmark:

Kontorchef **Elisabeth Lenzing**, Amtsrådsforeningen.

- Indstillet af Københavns og Frederiksberg kommuner:

Socialdirektør **Paul Hviid Kristensen**, Københavns kommune (fra oktober 1991, administrationschef **Grethe Munk**, Københavns Kommune).

- Indstillet af Socialarbejdernes Fællesudvalg:

Hovedbestyrelsesmedlem **Eva Gaihede**, Dansk Socialrådgiverforening (fra januar 1991 forretningsudvalgsmedlem **Rie Græsborg**, Dansk

<sup>1</sup>Kilder: Socialstyrelsen 1990, 7; Flex og Koch-Nielsen 1992, 165.

Socialrådgiverforening). ved sin udtræden af Socialarbejdernes Fællesudvalg fik Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund sin egen repræsentant fra foråret 1990: Uddannelsessekretær **John Andersen**.

- Indstillet af Kontaktudvalget til det Frivillige Sociale Arbejde: Generalsekretær **Henning Muff**, Kristelig Forening for Unge Mænd (senere direktør for Vejlefjord Centret).
- Indstillet af Kulturministeriet: Forsøgskonsulent **Karen Maigaard Knudsen**, Udviklingscenteret for Folkeoplysning og Voksenundervisning.
- Indstillet af De Samvirkende Invalideorganisationer/Pensionisternes Fællesorganisation: Formand **Svend Jensen**, De Samvirkende Invalideorganisationer (fra nov. 1989 næstformand **Lis Hammild**, Landsforeningen Evnesvages Vel).
- Indstillet af de sociale Højskoler: Rektor **Grethe Erichsen**, Den Sociale Højskole, Esbjerg.
- Indstillet af børnehave- og fritidspædagogseminarier samt socialpædagogiske seminarier: Rektor **Reidar Faurbye**, Grådyb - Seminariet for Børnehave- og Fritidspædagoger (fra januar 1990 rektor **Karin Lindstrøm**, Gedved Statsseminarium).
- Indstillet af Sundhedsministeriet: Afdelingschef **Jette Mersing**, Sundhedsministeriet.
- Indstillet af Undervisningsministeriet: Undervisningsinspektør **Jørgen Hansen**, Direktoratet for Folkeskolen, Seminarier mv.
- Indstillet af Miljøministeriet: Kontorchef **Solveig Øster**, Planstyrelsen.
- Indstillet af Boligministeriet: Arkitekt **Susanne Palsig Christiansen**, Boligstyrelsen (fra nov. 1989 fuldmægtig **Bente Bondebjerg**, Boligministeriet).
- Indstillet af Justitsministeriet: Kontorchef **Carl Christian Duus**, Justitsministeriet (fra nov. 1989 kontorchef **Johan Reimann**, Justitsministeriet).
- Indstillet af Arbejdsministeriet: Kontorchef **Anders Kjær**, Arbejdsministeriet (fra okt. 1990 kontorchef **Birgit Raben**, Arbejdsministeriet).
- Indstillet af Socialministeriet: Kontorchef **Ib Valsborg**, Socialministeriet (fra nov. 1989 kontorchef **Thomas Børner**, Socialministeriet).
- Indstillet af Socialstyrelsen:

Styrelseschef **Ole Høeg**, Socialstyrelsen (senere socialpolitisk kommitteret).

- Indstillet af Socialforskningsinstituttet (SFI):  
Direktør for SFI **Jan Plovsing**.
- Indstillet af Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (AKF):  
Forskningschef **Bent Rold Andersen**, AKF (fra nov. 1989  
forskningschef Niels Groes, AKF. Rold blev derefter tilforordnet og  
særligt sagkyndigt medlem af Udviklingsrådet).

I alt nåede 33 personer at være medlemmer af Udviklingsrådet!

## Bilag 5

### Socialministeriets Bevillingsudvalg<sup>1</sup>

Af kommissoriet fremgår det, at udviklingsrådet har til opgave at rådgive socialministeren om tildeling af støtte fra udviklingsmidlerne, og at tildelingen skal ske i overensstemmelse med formålet for det sociale udviklingsprogram. Konkret er det bevillingsudvalgets opgave at behandle ansøgninger om økonomisk tilskud til projekter og formidlingsenheder.

Bevilingsudvalget har følgende medlemmer (primo 1990):

- Formand: styrelseschef **Ole Høeg**, Socialstyrelsen (senere socialpolitisk komitteret).
- Indstillet af Kommunernes Landsforening og SASU:  
Fuldmægtig **Alma Mathiesen**, KL (fra april 1989 fuldmægtig **Lone Sejersen** og fra nov. 1990 konsulent **Poul Christiansen**, begge KL).
  - Indstillet af Sundhedsministeriet:  
Direktør **Finn Kamper-Jørgensen**, Dansk Institut for Klinisk Epidemiologi.
  - Indstillet af Undervisningsministeriet:  
Konsulent **Kirsten Baltzer**, Undervisningsministeriet.
  - Indstillet af Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde:  
Professor **Tore Jacob Hegland**, Aalborg Universitet.
  - Indstillet af Amtskommunerne og Kommunernes Forskningsinstitut,  
Seniorforsker **Lis Adamsen**, AKF (fra freb. 1990 **Jill Mehlbye**, AKF).
  - Indstillet af Socialforskningsinstituttet, forskningsleder **Per Schultz Jørgensen** (senere professor ved Danmarks Lærerhøjskole).
  - Indstillet af Københavns og Frederiksberg kommuner og  
Amtsrådsforeningen i Danmark:  
Socialdirektør **Bjarne Busk**, Frederiksberg kommune (fra okt. 1990 kontorchef **Erik Pedersen**, Københavns Kommune).
  - Indstillet af Socialministeriet:  
Fuldmægtig **Birgitte Romose**, Socialministeriet.

I alt nåede 11 personer at være medlemmer af Bevillingsudvalget.

Kontorchef Elisabeth Lenzing, Amtsrådsforeningen deltog som observattør i Bevilingsudvalget (fra okt. vicekontorchef Janne Gry Poulsen).

---

<sup>1</sup>Kilder: Socialstyrelsen 1990, 7; Flex og Koch-Nielsen 1992, 168.

## LITTERATUR:

- Abrahamson, Peter E. 1991:  
*Welfare and poverty in the Europe of the 1990s: Social progress or social dumping?*, in International Journal of Health Services, Vol. 21, Number 2
- Abrahamson Peter E. 1992:  
*11 teser om det moderne samfunds socialpolitik*, upubliceret paper, Roskilde Universitetscenter
- Abrahamsson, Peter E. m.fl. 1992:  
*Solidaritet og fælles marked?*, CASA, København
- Abrahamsson, Peter 1994:  
*Postmoderne Velfærd: Solidaritet eller fattigdom? Forvaltning af fattigdom i det moderne samfund*, dansk sammenfatning af Ph.D afhandling, Roskilde universitetscenter, Institut for samfundsøkonomi og Planlægning, marts 1994
- Adamsen, Lis og Jesper Fisker 1988:  
*Forsøg på tværs - en sammenfatning af erfaringer og resultater fra tre tværgående analyser*, AKF Forlaget, København
- Adamsen, Lis og Jesper Fisker 1990:  
*Forsøgsstrategi - samfundsmæssige konsekvenser og fremtidsperspektiver bind 1. Forsøgs- og udviklingsprojekter- generelle tendenser og videreførelsesmønstre*, AKF Forlaget, København
- Adamsen, Lis og Jesper Fisker 1991:  
*Forsøgsstrategi - samfundsmæssige konsekvenser og fremtidsperspektiver bind 2. Strukturer, barrierer og visioner i forsøgs- og udviklingsstrategien*, AKF Forlaget, København
- Adamsen, Lis, Jesper Fisker og Helen Hansen 1993:  
*Health for all and The Social Development Programme of Denmark*, unpublished/forthcomming, Copenhagen, June 1993
- Albæk, Erik 1993:  
*Evalueringsforskning i Norden*, in Politica - tidsskrift for politisk videnskab nr. 1, 1993
- Albæk Erik og Søren Winter 1993:  
*Evaluering i Danmark: Rationalitet eller politisk våben?*, in Politica - tidsskrift for politisk videnskab nr. 1, 1993
- Albæk, Erik 1988:  
*Fra sandhed til information. Evalueringsforskning i USA - før og nu*, Akademisk Forlag, Viborg
- Allan, Graham & Chris Skinner (eds.) 1991:  
*Handbook for research Students in the Social Sciences*, The Falmer Press, London
- Andersen, Bent Rold 1991:  
*Velfærdsstaten i Danmark og Europa*, Fremad, København

- Andersen, Gösta Esping 1990:  
*The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press
- Andersen, Carsten og Tore Jacob Hegland 1993:  
*Skitse til en generaliseret evaluerings- og formidlingsmodel*, Projekt Socialpsykiatri 15M, Socialministeriet, Aalborg universitetscenter og SUS - Socialt Udviklingscenter, Storkøbenhavn, juli 1993
- Andersen, Heine 1988:  
*Rationalitet, velfærd og retfærdighed - belyst ud fra nyere samfundsvidenskabelige teorier*, Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, København 1988
- Andersen, Heine 1994:  
*Det Civile Samfund i Teoretisk Lys*, in Social Kritik nr. 29, København
- Andersen, John og Jørgen Elm Larsen 1989:  
*Fattigdom i velfærdsstaten*, Akademisk Forlag, København
- Andersen, John 1994:  
*Erfaringerne med EU's tredje fattigdomsprogram i Danmark*, Center for Social Integration and Differentiation, Copenhagen Business School
- Andersen, Jørn Erslev 1983:  
*Sprog som konkret utopi?*, in "Det Moderne - en bog om Jürgen Habermas", Modtryk, Århus
- Andersson, Steen 1976:  
*Vetenskap som politik*, Korpen, Göteborg
- Andersson, Steen 1977:  
*Som Om. Skiss till ett porträtt av Max Weber*, Korpen, Göteborg
- Arvidsson, Håkan, Lennart Berntson & Lars Dencik 1994:  
*Modernisering och välfärd - om stat, individ och civilt samhälle i Sverige*, City University Press, Göteborg
- Bakka, Jørgen Frode og Egil Fivelsdal 1986:  
*Organisationsteori. Struktur, kultur, processer*, Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, Viborg
- Balle-Petersen, Margaretha 1992:  
*Begrebet borger - et igangværende istandsættelsesarbejde* in SUMma summarum nr. 5 1992
- Balle-Petersen, Margaretha 1992:  
*Levende Lokalområder - Samtaler om fem borgerinitiativer*, Udviklingscenteret for folkeoplysning og voksenundervisning, København
- Bentzon, Karl-Henrik (red.) 1988:  
*Fra Vækst Til Omstilling - moderniseringen af den offentlige sektor*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, København

Berner, Susanne 1994:

*Hvad er det egentlig for noget det der Husmandssted?*, in *Husmandsposten*, 8. årgang januar 1994

Berner, Susanne 1992:

*En tovholders synsvinkel*, in *SUMma summarum* nr. 5 maj

Berner, Susanne (udateret):

*Husmandsstedet*, artikel i "Husrødder"

Berthelsen, Johs. 1991:

*Gå ind i din tid - om socialt og kulturelt udviklingsarbejde*, Gyldendal, København

Berthelsen, Johs. 1993:

*Livskraft eller Arbejdskraft*, in *Social Kritik* nr. 29

Bertolt, Oluf 1938:

*Pionerer. Mændene fra Halvfjerdsernes Arbejderbevægelse*, Fremad, København

Bertolt, Oluf, Ernst Christiansen og Poul Hansen (udateret):

*En bygning vi rejser. Den politiske arbejderbevægelses historie i Danmark*, bd. 1. Forlaget Fremad, København

Birgersson, Tommy 1993:

*Coordinated residential Services - Approaching Conclusions*, in *Developmental Programmes as a Strategy to innovate Social Policy* (Birgit Jæger ed.), AKF Forlaget, København

Boll Hansen Eigil 1992:

*Forandring og fornyelse gennem SUM*, AKF Forlaget, København

Bogason, Peter 1991a:

*Center for Lokal Institutionel Forskning*, pjece, Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning, RUC

Bogason, Peter 1991b:

*Control for whom? Recent advances in research on governmental guidance and control* in *European Journal of Political Research* 20: 189-208, 1991. Netherlands.

Brand, Aat 1993:

*Experiences from the Social Renewal Programme in Rotterdam, the Netherlands*, in *Developmental Programmes as a Strategy to innovate Social Policy* (Birgit Jæger ed.), AKF Forlaget, København

Brandt Jensen, Ole og Lars Skov Henriksen 1991:

*Hvad vil vi? Hvad kan vi? Borgernes inddragelse i beslutningsprocesserne i lokalsamfund*, Formidlingsenhederne SUM-Fyn og UNI-Form

Bredsdorff, Niels 1991:

*Moderniseringen af den offentlige mening. Selvforvaltningstanken i firsernes moderniseringsprogrammer i den offentlige sektor*, COS Forskningsrapport 4/1991, København

Bredsdorff, Nils, og Finn Dam Rasmussen 1989:  
*Den responsive stat - også kaldet selvforvaltningsstaten*, in Social Kritik - tidsskrift for social analyse og debat nr.2 1989

Bredsdorff, Nils 1992:  
*Moderniseringen af den offentlige mening*, in Social Kritik nr. 18 1992

Breuer, Stefan 1983:  
*Kastreringen av den kritiska teori*, in Tekla nr. 15

Brunsson, Nils och Johann P Olsen 1990 (red):  
*Makten att reformera*, Carlssons Bokförlag, Stockholm

Brunsson, Nils och Johann P Olsen 1990:  
*Kan Organisationsformer Väljas?* in "Makten att reformera", Carlssons Bokförlag, Stockholm

Bundesen, Peter 1993:  
*Projektudkast: Velfrædsstatens transformation - På vej mod nye integrationsformer?*  
Den Sociale Højskole, Odense. Præsenteret på seminar i SSF forskergruppen Social desintegration eller differentieret integration, 8. - 10. september 1993, Åbybro

Center for Alternativ SamfundsAnalyse, CASA 1992:  
*Social Rapport nr. 4*, København

Christensen, Carl 1990:  
*Kommentar til Clausen*, in SUMma summarum 1. årgang nr. 1 december 1990, Socialstyrelsen, København

Clausen, Egon 1992:  
*Foredrag på den afsluttende SUM-konference*, Louisiana oktober (stikord: "at trænge ind i SUM-landet", "ildsjæle eller lygtemænd", "Matthæus-effekten", "Den danske normalkontrakt")

Clausen, Egon (red.) 1992:  
*Radioudsendelse om kommunerne og SUM-programmet*, deltagere Direktør for AKF Niels Groes og kommunaldirektør Jette Johnsen

Clausen, Hans 1992:  
*Livskvalitet og handicap -Forsøgserfaringer fra SUM-programmet*, SIKON, København

Clausen, Hans 1991:  
*Forsøgsmarkedets anatomi*, in Social Kritik nr. 15 1991

Clausen, Hans 1990a:  
*På vej mod en ny handicappolitik*, in SUMma summarum - tidsskrift for social udvikling nr. 1 december 1990, Socialstyrelsen

Clausen, Hans 1990:  
*SUM-programmet og 80'ernes socialpolitik*, in Social Kritik nr.8 1990

Collins, Randall 1986:  
*Weberian sociological theory*, Cambridge University Press, Cambridge



Dahl, Jens 1986:

*Arktisk selvstyre - historien bag og rammerne for det grønlandske hjemmestyre*, Akademisk Forlag, Viborg

Dahlgren, Lars & Hans Folkesson 1993:

*Decentralization - the Welfare State's Recovery*, in *Developmental Programmes as a Strategy to innovate Social Policy* (Birgit Jæger ed.), AKF Forlaget, København

Danmarks amtsråd. Orientering og Debat, nr 20, 8. december 1992:

*Flere udstødte fra arbejdsmarkedet*, samtale med Tore Jacob Hegland. Brug for professionelle", samtale med Johs. Berthelsen.

Egelund, Tine 1993:

*SUM-programmet*, Social Rapport, oktober, Center for Alternativ SamfundsAnalyse (CASA), København

Eriksen, Erik Oddvar 1993:

*Den offentlige dimensjon. Verdier og styring i offentlig sektor*, TANO 1993, ISV Universitetet i østrosø/LOS-senteret Bergen

Finansministeriet 1983:

*Redegørelse til Folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor*, Finansministeriet november 1983

Finch, Janet 1984:

*'It's great to have someone to talk to': the ethics and politics of interviewing women*, in Bell, C. & Helen Roberts (eds.), *Social Researching, Politics, Problems, Practise*, Routledge & Paul Kegan, London

Fisker, Jesper og Frank Rechendorff Møller 1992a:

*Lokalsamfund og forvaltning - 241 SUM-støttede lokalsamfundsprojekter*, AKF Forlaget, København

Fisker, Jesper m.fl. 1992b:

*Lokalt Set - fem SUM-støttede lokalsamfundsprojekter*, AKF Forlaget, København

Fisker, Jesper og Frank Møller 1992c:

*Om fem år vil vi nok også være endnu mere gråhårede og hæse i stemmen*, in SUMma summarum, 3. årgang nr. 5 april 1992, Socialministeriet, København

Fisker, Jesper 1992d:

*Experiments as a Strategy for Change?*, AKF memo, Copenhagen

Fivelsdal, Egil 1989:

*Max Weber" in Henning Sørensen og Egil Fivelsdal (red) "Fra Marx til Habermas*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne 1989

Flex, Kenneth og Inger Koch-Nielsen 1992:

*Kommunerne og SUM-programmet*, Socialforskningsinstituttet, Rapport 92:11, København

Folketinget 1988:

*Beretning om et socialt udviklingsprogram*, Beretning afgivet af Socialudvalget den 23. juni 1988, Folketingstidende, Årbog og registre, Folketingsåret 1987-88, Schultz Forlag, København

Folketinget 1992:

*Forespørgsel om afhjælpning af hjemløshed og social nød i storbyerne*, Forespørgsel nr. F 7, 1/12 92, Fortryk af Folketingets forhandlinger, sp. 2739-2797

Giddens, Anthony 1985:

*Reason without Revolution? Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns* in Richard J. Bernstein "Habermas and Modernity", Polity Press, Cambridge

Gilcher-Holtey, Ingrid 1988:

*Max Weber und die Frauen*, in Max Weber. Ein Symposium, Christian Gneuss & Jürgen Kocka (eds.), dtv, München

Gleerup Inge 1993:

*Distriktspsykiatri skal udbygges i bredden og i dybden*, DK nr. 33 - 28 10 1993

Gneuss, Christian m.fl. 1988:

*Max Weber Ein Symposium*, dtv wissenschaft, München

Haarder, Bertel 1985:

*Uddannelse /85*. Undervisningsministeriets Tidsskrift, København

Haarder, Bertel 1988:

*Hvorfor Perestrojka?*, in *Uddannelse 8/88*. Undervisningsministeriets Tidsskrift, (Tema: Perestrojka i uddannelsessystemet), København

Habermas, Jürgen 1969:

*Vitenskap som ideologi*, Kap. 2: "Teknikk og vitenskap som "ideologi", Gyldendal Norsk Forlag, Oslo

Habermas, Jürgen 1969:

*Erkjennelse og interesse*, in Habermas 1969 "Vitenskap som Ideologi", Gyldendal Norsk Forlag, Oslo

Habermas, Jürgen 1975:

*Legitimationsproblemer i senkapitalismen*, Fremad, København

Habermas, Jürgen 1980:

*Borgerlig offentlighet. Henimot n teori om det borgerlige samfunn*, Fremad i samarbejde med Gyldendal Norsk Forlag

Habermas, Jürgen 1981:

*Theorie des kommunikativen Handelns* bd.1 og 2, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main

Hansson, Finn 1993:

*Evalueringsforskning og sociologisk teori*, artikel fremlagt på den 17. Nordiske Sociologkongres i Gävle, august 1993

Hegland, Tore Jacob 1994:

*Fra de tusind blomster til en målrettet udvikling*, Forlaget Alfuff, Forskningsgruppen Arbejds- og Levemiljøer Forskningsenheden Differentieret Social Integration, Aalborg Universitetscenter

Hegland, Tore Jacob 1993:

*Fremme af de dårligst stillede gruppers rettigheder - nogle strategiske bemærkninger*, Forskningsgruppen arbejds- og levemiljøer, Aalborg Universitetscenter, maj 1993

Hegland, Tore Jacob 1990:

*SUM-programmet - en historisk sociologisk baggrundsanalyse*, in "SUMma Summarum - tidsskrift for social udvikling" nr.1 december 1990

Hegland, Tore Jacob 1981:

*Aktionsforskning - erfaringer og refleksioner*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, Frederiksberg

Heising, Kjeld 1994:

*Arbejdsmarkedsreformen*, Frydenlund/arbejdsmarked, København

Henriksen, Lars Skov 1990:

*Hvordan er det vi beslutter*, in Social Kritik nr. 10, 2. årgang 1990

Henriksen, Lars Skov 1994:

*Det Civile Samfund: Tilbage til politisk filosofi*, artikel til Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, forthcoming in Dansk Sociologi

Hilden, Jytte 1992:

*Focus på et socialt menneskesyn*, oplæg Social Politisk Forenings møde, september 1992

Hirdman, Yvonne 1990:

*Att lägga livet till rätta - studier i svensk folkhemspolitik*, Carlssons, Stockholm

Hjern, Benny og Chris Hull 1983:

*Going Interorganisational: Weber meets Durkheim*, Paper: Annual Meeting of the American Political Science Association, The Palmer House, September 1-4, 1983

Hjern, Benny og Chris Hull 1987:

*Top-down and Bottom-up Approaches to implementation. Towards a synthesis*, Excerpt from a forthcoming book: *Helping Small Firms Grow: An implementation Approach*, Croom Helm Ltd., Beckenham, Kent, 1987

Holm, Per og Jesper Holst m.fl. 1991:

*Det mellem menneskelige - en udfordring til den professionelle støtte*, in Per Holm & Birger Perlt (red.) *Handicappolitik. Perspektiver og visioner for 90'erne*, Socialpædagogiske Tekster, Socialpædagogisk Højskole, København

Horkheimer, Max 1977:

*Tradisjonel og Kritisk Teori*, in *Kritisk teori* (red. Ragnvald Kalleberg), Gyldendal Norsk Forlag, Oslo

- Hulgård, Lars 1993:  
*Notat om den sammenfattende evaluering og formidling af 50 M puljen*, Aalborg Universitetscenter, december 1993
- Hulgård, Lars 1992a:  
*SUM-programmet - modernisering fra neden?* in Social Kritik nr. 18, 1992
- Hulgård, Lars 1992b:  
*Interview med M. Rainer Lepsius, upubliceret*. Uddrag optrykt i Hulgård 1992c
- Hulgård, Lars 1992c:  
*Demokrati fra neden*, in Søren Villadsen red. Demokrati? - Moderniseringspolitikens betydning for det danske demokrati, Forlaget Samfundsøkonomi og planlægning, Roskilde
- Hulgård, Lars 1992d:  
*Interview med Wolfgang Schluchter, upubliceret*
- Hulgård, Lars (red.) 1990/91/92:  
*SUMma summarum - tidsskrift for social udvikling*, nr.1 - december 1990 - oktober 1992, Socialministeriet, København
- Hulgård, Lars 1985a:  
*Bearbejdet fremtid*, i politisk revy nr. 475
- Hulgård, Lars 1985b:  
*Det levende arbejde den stjålne tid*, in Mindre Arbejde - Større Autonomi, Antologi (red. John Andersen og Mogens Holm) forlaget Sociologi, København
- Hulgård, Lars 1985c:  
*Modpressen en uregerli' tanke*, projekt til afløsning af sociologisk makroteori og speciale, Sociologisk Institut 1985, København
- Hulgård, Lars 1984:  
*Fremtiden og kampen om paradigmerne*, in Nordisk Forum, nr. 44 Vol. 19, København
- Høgsbro, Kjeld 1992:  
*Sociale problemer og selvorganiseret selvhjælp i Danmark*, Samfundslitteratur, Frederiksberg
- Jensen, Uffe Juul 1991:  
*Udvikling som metode - SUM i forskningsmæssigt perspektiv*, SUMma summarum nr. 4, 1991
- Jespersen, Karen 1993:  
*Når fanden tager de sidste, tager han os alle*, kronik i Dagbladet Information den 7.7.1993
- Jespersen, Karen m.fl 1992:  
*Til forespørgsel nr. F 7, Dagsordensforslag nr. D 18, Forslag om motiveret dagsorden* (Afhjælpning af hjemløshed m.m.), 1. december 1992

Jungk, Robert & Norbert Müllert 1984:

*Håndbog i fremtidsværksteder*, politisk revy, København

Jørgensen, Per Schultz 1991:

*SUM-evaluering: Et felt i bevægelse*, in SUMma summarum tidsskrift for social udvikling nr. 2 marts 1991.

Kjær Jensen, Mogens (red.) 1992:

*Marked for nye ideer. En antologi om SUM-programmets overordnede målsætninger*, Socialforskningsinstituttet, Rapport København

Kjær Jensen, Mogens 1992:

*Slut-SUM. En sammenfatning af projekterfaringerne fra Socialministeriets Udviklingsprogram*, Socialforskningsinstituttet, Rapport 92:18, København

Koch-Nielsen, Inger og Torben Fridberg 1990:

*Stausrapport for projektet Den sammenfattende erfaringsopsamling fra det social udviklingsprogram (SFI-delen)*, SFI, København

Kreutzman, Bjarne 1987:

*Nuuk er på venteliste*, Nuuk kommune

Kristensen, Ole Steen (m.fl) 1993:

*Der er brug for alle - en undersøgelse af Socialministeriets kommuneprojekt*, Forlaget Praxis, Hinnerup

Larsen, Øjvind 1992:

*Etik og forvaltning* in Social Kritik nr. 18, 1992

Larsen, Øjvind 1994:

*Det civile samfunds aktualitet*, in Social Kritik nr. 29, januar 1994

Larsen, Øjvind 1994:

*Interview med Jean Cohen*, in Social Kritik nr. 29, januar 1994

Lepsius, M. Rainer 1990:

*Interessen, Ideen und Institutionen*, Westdeutscher Verlag, Opladen

Lepsius, M. Rainer 1993:

*Zum Aufbau der Soziologie in Ostdeutschland*, in Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 45, Heft 2, 1993

March, James G. & Johan P. Olsen 1989:

*Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*, The Free Press, New York

Ministeriet for Grønland 1967:

*Fra Bygd til By. Lokaliseringspolitikken i Grønland*, Ministeriet for Grønland, København

Mjöset, Lars 1983:

*Jürgen Habermas' reformulering av den klassiske sosiologiens bekymringer*, in *Sociologi i dag*, nr 2-3, Novus Forlag, Oslo

- Negt, Oskar og Alexander Kluge 1974:  
*Offentlighed og erfaring*, Nordisk Sommeruniversitets skriftserie no. 3, Grenaa
- Nielsen, Beth Grothe 1991:  
*Deregulering - styring uden skranker*, in Social Kritik nr. 15, 3. årgang 1991
- Nielsen, Birger Steen 1986:  
*Interview med Robert Jungk*, politisk revy nr. 1986, København
- Nielsen, Henrik Kaare 1983:  
*Habermas og den sociale frigørelse*, in Det Moderne - en bog om Jürgen Habermas (Jørn Erslev Andersen red.), Modtryk, Århus
- Nielsen, Henrik Kaare 1994:  
*Det ambivalente civilsamfund*, in Social Kritik 29/93, januar 1994
- Nielsen, Torben Hviid 1988:  
*Samfund og magt. Om samfundstyper og mennesketyper*, Akademisk Forlag, Viborg
- Nørager, Troels 1983:  
*Man må tage parti for fornuften*, in Det Moderne - en bog om Jürgen Habermas, Jørn Erslev Andersen (red.), Modtryk, Århus C
- Nørager, Troels 1985:  
*System og livsverden*, Forlaget Anis
- Olsen Claus B. & Arne Prah 1992:  
*Den tredje decentralisering som strategi til lokalsamfundsudvikling*, in SUMma summarum, nr. 5 april 1992, Socialministeriet
- Olsen, Johan P. 1990:  
*Moderniseringsprogrammen i institutionelt Perspektiv*, in Brunsson & Olsen (eds) "Makten att reformera", Carlssons Bokförlag, Stockholm
- Poulain, Jacques og Roger-Pol Droit 1994:  
*Samtale med Habermas*, dagbladet Information 19.-20. marts 1994
- Radikale Venstre, Det 1987:  
*Forslag til folketingsbeslutning om socialt udviklingsprogram med særlig vægt på den tværgående og forebyggende indsats (inklusive Bemærkninger til forslaget)*, af 4. december. Beslutningsforslag B 59 fremsat af Olesen, Mørk Jensen, Vig Jensen, Lee og Helveg Petersen, Folketingstidende, Årbog og registre, Folketingsåret 1987-88, Schultz Forlag, København
- Rasmussen, Palle 1989:  
*Haarder, Habermas & Perestrojka*, in Social Kritik nr.2
- Riesebrodt, Martin 1980:  
*Ideen, Interessen, Rationalisierung: Kritische Anmerkungen zu Tenbrucks Interpretation des Werkes Max Webers*, in Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 32, (herefter benævnt KZfSS).

Rothstein, Bo 1991:

*Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, Bo Rothstein (red.), SNS Förlag, Stockholm

Salomonsen, Per 1993:

*Grundlæggende metodebegreber i samfundsvidenskab*, Edupax, Gistrup

Sannerstedt, Anders 1991:

*Implementering - hur politiska beslut genomförs i praktiken*, in Rothstein 1991, p. 12-42

Schanz, Hans-Jørgen og Hans Jørgen Thomsen 1983:

*Den ældre Frankfurterskole - og Habermas*, in *Det Moderne - en bog om Jürgen Habermas* (red. Jørn Erslev Andersen m.fl.), Modtryk, Århus

Schanz, Hans-Jørgen og Hans Jørgen Thomsen 1984:

*Habermas og Modernitetskritikken*, in *Slagmark Tidsskrift for Idéhistorie*, nr 1, Århus

Schluchter, Wolfgang 1971:

*Wertfreiheit und Verantwortungsethik. Zum Verhältnis von Wissenschaft und Politik bei Max Weber*, J.C.B.Mohr (Paul Siebeck), Tübingen

Schluchter, Wolfgang 1979:

*Die Entwicklung des okzidentalen Rationalismus. Eine Analyse von Max Webers Gesellschaftsgeschichte*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen

Schluchter, Wolfgang 1988:

*Religion und Lebensführung band 1: Studien zu Max Webers Kultur- und Werttheorie*, Suhrkamp, Frankfurt am Main

Schluchter, Wolfgang 1988:

*Religion und Lebensführung band 2: Studien zu Max Webers Religions- und Herrschaftssoziologie*, Suhrkamp, Frankfurt am Main

Seemann, Janne 1990:

*Evaluering af distriktspsykiatri - nogle organisationssociologiske overvejelser*, Til evalueringsgruppen under Sundhedsstyrelsens følgegruppe vedrørende psykiatriplanrunden 1989-1990, Aalborg Universitetscenter

Skjervheim, Hans 1975:

*Indledning*, in Jürgen Habermas, *Legitimationsproblemer i senkapitalismen*, Fremad, København

Socialdemokratiet 1987:

*Forslag til folketingsbeslutning om lokale opsøgende sociale aktiviteter (inklusive Bemærkninger til forslaget)*, af 4. december. Beslutningsforslag B 57 fremsat af Mikkelsen, Andersen, Forchhammer, Graversen, Hilden, Quist Jørgensen, Smith og Taanquist, Årbog og registre, Folketingsåret 1987-88, Schultz Forlag, København

Socialministeriet 1988/89/90:

Diverse publikationer om SUM-programmet. Herunder bladet *SUM-nyt*

Socialministeriet, 1990:

*Der er brug for alle. Nye veje til nye muligheder*, 3. april 1990

Socialministeriet, februar 1992:

*Der er brug for alle. Status over Socialministeriets kommuneprojekt*, Socialministeriet februar 1992, Århus

Socialministeriet, november 1992:

*De aktive brugere. Den målrettede indsats i kommuneprojektet "Der er brug for alle" begynder at give resultater*, Socialministeriet status november 1992, Århus

Socialministeriet 1992:

*Handlingsplan for opfølgning af dagsorden nr. D 18*, vedtaget i forbindelse med forespørgselsdebatten den 1. december 1992 om afhjælpning af hjemløshed og den sociale nød i storbyerne (F7), Socialministeriet, 2.2 kontor, j.nr. 8610-1

Socialministeriet 1992:

Socialministeriets erfaringsudvekslingsseminar om socialt udsatte grupper den 22. september 1992, Referat, Udviklingskontoret 3.1, j.nr. 81110-1 og Kontoret for ressourcetsvage 2.2, j.nr. 0513-20

Socialministeriet, august 1993:

*Aktivering kan lykkes. Kommuneprojektet "Der er brug for alle" er slut, men erfaringerne kan bruges af andre kommuner*, Socialministeriet august 1993, Århus

Socialministeriet 1994:

*Information om Socialministeriets puljer*, Socialministeriet Maj 1994, København

Socialstyrelsen 1990:

*SUM tendenser*, SIKON, København

Sthålberg, Krister 1992:

*Theoretical notes on innovative programmes and their succes*, paper for Seminar on "Developmental programmes as a strategy to innovate social policy", Elsinore, 25th - 27th May 1992 (unpublished, forthcoming)

Sørensen, Torben Berg 1989:

*Socialpolitik. Udvikling og funktion*, Munksgaard, København

Tobiesen, Niels 1993:

*Sociale klienter går ind i politik*, Politiken 26. september 1993

Titmuss, Richard M. 1974:

*Social Policy*, George Allen and Unwin, London

Titmuss, Richard M. 1987:

*The Philosophy of Welfare. Selected Writings of Richard M. Titmuss*, Chapter 8: Welfare State and Welfare Society, chapter 11: Social Policy and Economic Progress, chapter 15: Developing Social Policy in Conditions of Rapid Change: the Role of Social Welfare, Allen & Unwin, London

Vedsted-Hansen, Jens 1991:

*Deregulering som myndighedsudvidende strategi*, in Social Kritik nr. 15, 3. årgang 1991



Weber, Max 1989:

*Gesamtausgabe Band 19: Die Wirtschaftsethik der Weltreligionen Konfuzianismus und Taoismus*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen

Weber, Max 1982:

*Makt og byråkrati*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo

Weber, Max 1981:

*Den protestantiske etikk og kapitalismens ånd*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo

Weber, Max 1973a:

*Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, kap. IV "R. Stammlers "Überwindung" der materialistische Geschichtsauffassung" og kap. XII "Wissenschaft als Beruf", Mohr, Tübingen

Weber, Max 1973b:

*Die protestantische Ethik II. Kritiken und Antikritiken*, Siebenstern Taschenbuch Verlag, Hamburg

Weiss, Johannes 1988:

*Max Weber in den sozialistischen Ländern*, in *Max Weber. Ein Symposium* (Christian Gneuss, red.), dtv wissenschaft, München

Winckelmann, Johannes 1980:

*Die Herkunft von Max Webers "Entzauberungs"-konzeption* in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* nr.1, Westdeutscher Verlag

Winter, Søren 1991:

*Summarisk forskning: Forskning, politik og SUM*, in *SUMma summarum - tidsskrift for social udvikling* nr. 2 marts 1991

Wouden, Ries van der & Elisabeth ter Berg 1993:

*Innovating Social Policies in the Netherlands*, in *Developmental Programmes as a Strategy to Innovate Social Policy*, AKF memo, København